

HET GROENE BUDGET VAN DE EG

Een analyse van de landbouwwitgaven tussen 1968 en 1990



SIGN: L26-1.24
EX. NO: B
MLV:

November 1992

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek

272459

REFERAAT

HET GROENE BUDGET VAN DE EG; EEN ANALYSE VAN DE LANDBOUWUITGAVEN TUSSEN 1968 EN 1990

Terluis, I.J.

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1992

Publikatie 1.24

ISBN 90-5242-184-6

94 p., tab., fig., bijl.

Op de voortdurende stijging van de EG-landbouwwitgaven wordt veel kritiek uitgeoefend. In deze studie wordt de ontwikkeling van de uitgaven van het GLB per produkt in de periode 1968-1990 geanalyseerd. Voor deze produktgerichte benadering is gekozen om een beter inzicht te krijgen in de verschillen in de omvang en de stijging van de uitgaven per produkt. Om een kader te scheppen waarin de uitgaven per produkt kunnen worden geplaatst, begint de studie begint met een kort overzicht van de financiële stromen die met het GLB samenhangen.

Het aandeel van de landbouwwitgaven in de produktiewaarde van plantaardige produkten is over het algemeen wat groter dan dat voor dierlijke produkten. Produkten waarvoor de marktordening voornamelijk via toeslagen werkt, vergen relatief meer uitgaven dan produkten waarvoor de marktordening via prijsondersteuning is geregeld. De stijging van de landbouwwitgaven kan gedeeltelijk worden verklaard uit de toenemende zelfvoorziening van de EG. Verder spelen wereldmarktprijzen, de koersverhouding tussen de ECU en de Amerikaanse dollar en aanpassingen van het GLB een rol in de ontwikkeling van de landbouwwitgaven. Zonder beleidswijzigingen zouden de landbouwwitgaven vermoedelijk sneller zijn gestegen.

GLB/EG-landbouw/EOGFL

ABSTRACT

THE GREEN BUDGET IN THE EC; ANALYSIS OF AGRICULTURAL EXPENDITURE 1968-1990

The continuous rise of EC agricultural spending is a main centre of criticism. In this study trends in CAP expenditure on each agricultural product are analyzed for the period 1968-1990. This product-directed approach has been chosen in order to provide a better insight in the magnitude of the increase in expenditure on each product. This study starts with a brief review of financial flows in the context of the CAP. This review provides a framework for the expenditure on each product.

The share of CAP expenditure in the product value of crop products usually exceeds that of animal products. Products with a market organization, in which direct support is applied, are relatively more expensive than products with a market organization in which price support is given. The increase in CAP expenditure can partly be explained by the rising self-sufficiency of the EC. Besides prices on the world market, the US dollar/ECU exchange rate and CAP adjustments are important explaining factors. In the absence of CAP adjustments CAP expenditure would probably have been increased at a higher rate.

CAP/EC agriculture/EAGGF

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	7
SAMENVATTING	9
SUMMARY	13
1. INLEIDING	17
1.1 Het GLB in een veranderende omgeving	17
1.2 Doel en opzet van dit onderzoek	18
2. HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID: ONTWIKKELING VAN UITGAVEN EN INKOMSTEN	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Het EOGFL	20
2.3 Inkomsten van de EG	22
2.4 GLB: uitgaven versus inkomsten	25
3. DE UITGAVEN VAN HET EOGFL NADER BEZIEN	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Uitgaven per produkt	29
3.3 Uitgaven naar de aard van de marktordening	35
3.3.1 Marktordeningen: prijsondersteuning en toeslagen	35
3.3.2 Uitgaven	36
3.4 Uitgaven voor restituties en interventies	39
3.5 Ontwikkeling van de uitgaven van de afdeling Oriëntatie	41
4. OORZAKEN VAN DE STIJGING VAN DE GARANTIE- UITGAVEN	44
4.1 Inleiding	44
4.2 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en Garantie- uitgaven	45
4.3 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en Garantie- uitgaven per produkt	49
4.3.1 Inleiding	49
4.3.2 Granen	49
4.3.3 Suiker	55
4.3.4 Oliehoudende zaden	56

	Blz.
4.3.5 Rundvlees	57
4.3.6 Schape- en geitevlees	58
4.4 Omvang van de melkproduktie en Garantie-uitgaven voor zuivel	60
5. SLOTBESCHOUWING	67
LITERATUUR	71
TABELLEN	
2.1 Uitgaven EOGFL	22
2.2 Inkomsten van de EG	24
3.1 Uitgavenindex naar produkt en sector	34
3.2 Aandeel van de verschillende maatregelen in de interventie-uitgaven	41
3.3 Aandeel van groepen structuurmaatregelen in de uitgaven van de afdeling Oriëntatie	42
4.1 Zelfvoorzieningsgraden van enkele marktordeningsprodukten EUR6/9/10/12	51
FIGUREN	
2.1 Inkomsten GLB als percentage van de uitgaven van het EOGFL	26
2.2 Relatie uitgaven EOGFL met EG-budget en bruto toegevoegde waarde in de landbouw in de EG	26
3.1 Aandeel van de plantaardige en dierlijke sector in de Garantie-uitgaven	30
3.2 Aandeel van een aantal plantaardige produkten in de Garantie-uitgaven	30
3.3 Aandeel van een aantal dierlijke produkten in de Garantie-uitgaven	32
3.4 Uitgaven EG-suikerbeleid, 1971-1990	32
3.5 Garantie-uitgaven als percentage van de produktiewaarde in de EG (in lopende prijzen)	33
3.6 Garantie-uitgaven naar soort marktordening	38
3.7 Aandeel restituties en interventies in de Garantie-uitgaven	38
4.1 Het verloop van de budgetuitgaven bij stijgende zelfvoorziening	46
4.2 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor granen, 1968-1989	48

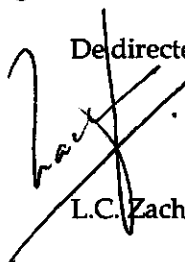
	Blz.
4.3 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor suiker, 1973-1989	48
4.4 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor oliehoudende zaden, 1968-1988	50
4.5 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor rundvlees, 1974-1989	50
4.6 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor schapevlees, 1980-1989	52
4.7 Ontwikkeling van de koersverhouding RE/ECU en de Amerikaanse dollar, 1968-1990	52
4.8 Zuiveluitgaven en melkproduktie in de EG	62
4.9 Interventievoorraden van boter en magere-melkpoeder per 1 april, 1968-1990	62
APPENDICES	75
Appendix A Overzicht van de marktordeningen per produkt, 1968-1990	76
Appendix B Enkele opmerkingen over het gebruik van Reken- eenheden, Europese Rekeneenheden en European Currency Units in deze studie	81
Appendix C Gedetailleerde tabellen	82
Tabel A1 Basistabel uitgaven EOGFL-Garantie 1968-1991	82
Tabel A2 Aandeel produkten in de totale Garantie-uitgaven	88
Tabel A3 Garantie-uitgaven als percentage van de produktie- waarde in lopende prijzen in de EG	90
Tabel A4 Garantie-uitgaven per soort marktordening	92
Tabel A5 Ontwikkeling van de Garantie-uitgaven voor restituties en interventies	93
Tabel A6 Aandeel van restituties en interventies in de Garantie-uitgaven voor granen, suiker, zuivel en rundvlees	94

WOORD VOORAF

In studies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt bijna altijd ingegaan op de hoge uitgaven waarmee dit beleid gepaard gaat. Vaak wordt er dan voor een beperkt aantal jaren een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de uitgaven van het EG-landbouwbudget en wordt er een onderverdeling van deze uitgaven naar produkten gemaakt. Soortgelijke overzichten van dit "groene" budget voor de hele periode vanaf het begin van de Gemeenschappelijke landbouwmarkt tot aan de jaren negentig ontbreken echter tot nu toe. Deze publikatie hoopt in die lacune te voorzien.

In deze studie wordt de ontwikkeling van de EG-landbouwwitgaven in de periode 1968-1990 vanuit een aantal invalshoeken geanalyseerd, zoals de verdeling van de uitgaven over produkten, soorten van marktordening en restituties en interventies. Daarnaast is ook een uitgavenindex geconstrueerd, die het mogelijk maakt produkten te rangschikken op grond van het aandeel van de uitgaven in hun produktiewaarde. Tenslotte wordt onderzocht in hoeverre de ontwikkeling van de landbouwwitgaven te verklaren valt uit de stijgende zelfvoorziening van de EG.

De auteur is drs. S. van Berkum, ir. C. van Bruchem, drs. J.H. Post, ir. H. Rutten en drs. P.J.J. Veenendaal van de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek van het LEI zeer erkentelijk voor hun waardevolle suggesties bij de totstandkoming van deze studie.

De directeur,

L.C. Zachariasse

Den Haag, november 1992

SAMENVATTING

In deze studie over de ontwikkeling van de EG-landbouwuitgaven in de periode 1968-1990 wordt vooral ingegaan op de omvang en de stijging van de Garantie-uitgaven per produkt. Voor deze produktgerichte benadering is gekozen om aan te kunnen geven welke produkten relatief de meeste uitgaven vergen, welke verschuivingen zich in de loop van de tijd tussen produkten voordoen en welke factoren een rol spelen in de stijging van de uitgaven voor de afzonderlijke produkten. Om een kader te scheppen waarin de Garantie-uitgaven per produkt kunnen worden geplaatst, begint de studie met een overzicht van de financiële stromen die met het GLB samenhangen.

De uitgaven voor het GLB worden gefinancierd door het EOGFL, dat uit twee afdelingen bestaat. De afdeling Garantie bekostigt de uitgaven voor het markt- en prijsbeleid, terwijl de afdeling Oriëntatie de uitgaven voor het structuurbeleid voor haar rekening neemt. De uitgaven van het EOGFL, die in 1968 zo'n 1,5 miljard RE bedroegen, zijn voortdurend gestegen. In 1990 komen ze uit op ruim 28 miljard ECU, wat een reële stijging van ongeveer 300% ten opzichte van 1968 betekent. Bij deze toename moet wel worden bedacht dat de landbouwproductie tegelijkertijd sterk is gegroeid en dat de Gemeenschappelijke landbouwm Markt is uitgebreid van zes naar twaalf lidstaten. De verdeling van de uitgaven over de beide afdelingen is in de loop van de tijd opvallend gelijk gebleven: zo'n 95% van de uitgaven wordt door de afdeling Garantie gedaan en 5% door de afdeling Oriëntatie. Na de hervorming van de Structuurfondsen in 1988 wordt het aandeel van de afdeling Oriëntatie echter iets groter.

De inkomsten van het GLB bestaan uit importheffingen en suiker- en isoglucoseheffingen. Het aandeel van deze laatste heffingen in de inkomsten is groter geworden. In het begin jaren zeventig vormden ze zo'n 20% van de GLB-inkomsten. Eind jaren tachtig is het aandeel toegenomen tot 50%. De inkomsten van het GLB, die in de periode 1971-1990 reëel met zo'n 15% zijn gedaald, zijn echter veel kleiner dan de uitgaven die met dit beleid samenhangen. In 1971 was het aandeel van de inkomsten van het GLB in de uitgaven van het EOGFL zo'n 40%; in 1990 dragen de GLB-inkomsten nog voor slechts 10% aan de EOGFL-uitgaven bij. Een steeds gro-

ter wordend deel van de EOGFL-uitgaven moet daarom door de niet-landbouwmiddelen van de EG (douanerechten en bijdragen van de Lidstaten) worden gefinancierd. In de jaren zeventig wordt bijna 80% van het totale EG-budget besteed aan het EOGFL; in de jaren tachtig gemiddeld zo'n 70%.

Met uitzondering van de jaren 1974-1980 ontvangt de plantaardige sector het merendeel van de Garantie-uitgaven. Granen, suiker en de groep van oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen en vezelgewassen nemen zo'n 70% van de Garantie-uitgaven voor de plantaardige sector voor hun rekening; in de dierlijke sector gaan vrijwel alle Garantie-uitgaven naar zuivel, rund- en schapevlees. Het aandeel van granen in de totale Garantie-uitgaven, dat in de jaren vlak na het ontstaan van de Gemeenschappelijke landbouwmarkt ongeveer 40% bedroeg, ligt vanaf 1974 in de buurt van de 15%. Het aandeel van suiker in de Garantie-uitgaven is vrij constant en bedraagt ongeveer 7%, terwijl dat van de groep oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen en vezelgewassen vooral in de jaren tachtig toeneemt. Vanaf 1989 overtreffen de uitgaven voor deze groep van producten zelfs die voor granen. Het aandeel van zuivel in de Garantie-uitgaven stijgt van ruim 25% in 1968 tot zo'n 45% aan het eind van de jaren zeventig; daarna daalt het tot een kleine 20% in 1990. Het aandeel van rundvlees schommelt rond de 10%; dat van schapevlees stijgt sinds 1980 (het beginjaar van de marktordening) voortdurend en bedraagt in 1990 ruim 5%.

In de loop van de tijd is het aandeel van de Garantie-uitgaven in produktiewaarde van alle marktordeningssystemen toegenomen van zo'n 5% aan het begin van de jaren zeventig tot 13% aan het eind van de jaren tachtig. Het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde van de plantaardige sector is wat groter dan dat van de dierlijke sector en groeit ook sneller. Met behulp van de uitgavenindex zijn producten gerangschikt naar het aandeel van de Garantie-uitgaven in hun produktiewaarde. Varkens, pluimvee en eieren, groenten en fruit, rundvlees en suiker liggen onder het gemiddelde aandeel en zuivel en granen liggen er wat boven. Schapen, olijfolie, oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen, vezelgewassen en tabak hebben een beduidend groter aandeel: aan het eind van de jaren tachtig bedraagt het zo'n drie tot zeven maal het gemiddelde.

Producten kunnen naar de aard van hun marktordening globaal in twee groepen worden verdeeld: producten waarbij de ordening voornamelijk via prijsondersteuning werkt en producten waarbij het accent van de ordening ligt op toeslagen. De belangrijkste producten in de eerste groep zijn granen, suiker, zuivel en rundvlees. Tot de tweede groep behoren onder meer oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen, vezelgewassen, tabak en schapevlees. Ordeningen met prijsondersteuning vergen

de meeste Garantie-uitgaven. Het aandeel van deze ordeningen bedraagt gedurende de jaren zeventig circa 90% van de Garantie-uitgaven. In de jaren tachtig groeit het aandeel van ordeningen met toeslagen, waardoor ze in 1990 beslag leggen op bijna 40% van de totale Garantie-uitgaven. Deze toename wordt niet alleen veroorzaakt door een forse volumegroei van een aantal produkten in de produktgroep waarvoor de marktordening via toeslagen is geregeld, maar ook doordat het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde van deze groep hoger is dan het gemiddelde.

Per produkt kunnen de Garantie-uitgaven worden gespecificeerd naar restituties en interventies. De uitgaven voor restituties kunnen vrijwel geheel worden toegeschreven aan de export van granen, suiker, zuivel en rundvlees terwijl de interventie-uitgaven meer zijn verspreid over alle marktordeningsprodukten. In de jaren zeventig liggen de uitgaven voor interventies en restituties dicht bij elkaar. In de jaren tachtig stijgen de uitgaven voor interventies wat sneller dan die voor restituties, zodat de interventie-uitgaven in 1990 zo'n 70% van de Garantie-uitgaven uitmaken. De belangrijkste interventie maatregelen zijn prijscompenserende maatregelen en opslagmaatregelen. Tot de prijscompenserende maatregelen behoren onder meer producentensteun voor durumtarwe, steun voor de verwerkende industrie en oopremies. Onder opslagmaatregelen vallen alle kosten die verband houden met de aankoop, opslag en verkoop van interventievoorraden. Begin jaren zeventig wordt ongeveer 80% van de interventie-uitgaven aangewend voor prijscompenserende maatregelen; tijdens de jaren tachtig bedraagt dit ruim 60%.

Voor granen, suiker, oliehoudende zaden, rund- en schapevlees is met behulp van regressie-analyse getoetst in hoeverre de omvang van de Garantie-uitgaven kan worden verklaard uit de hoogte van de zelfvoorzieningsgraad. De basisveronderstelling bij deze toetsing is dat de reële Garantie-uitgaven exponentieel gaan stijgen zodra de EG het niveau van volledige zelfvoorziening heeft bereikt. De basisveronderstelling geldt echter alleen onder de ceteris paribus-voorwaarde, waar in de praktijk veelal niet aan wordt voldaan. Uit de toetsing komt dan ook naar voren dat het verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven niet in alle gevallen duidelijk waarneembaar is: het varieert van zwak voor granen tot vrij sterk voor rund- en schapevlees. Een exponentieel verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven kan bovendien alleen voor schapevlees worden aangetoond, terwijl voor rundvlees een lineair verband significant beter is. Naast de zelfvoorzieningsgraad zijn er nog andere factoren die het verloop van de Garantie-uitgaven bepalen. Bij granen hebben de prijzen op de wereldmarkt en de wisselkoers tussen de Amerikaanse dollar en de ECU een grote invloed op de Garantie-uitgaven. De kosten voor het wegwerken van de interventie-

voorraden zorgen vooral aan het eind van de jaren tachtig voor hoge uitgaven. Bij suiker en oliehoudende zaden spelen de wereldmarktprijzen en de dollarkoers eveneens een grote rol. Het stabilisatorenbesluit voor oliehoudende zaden heeft in 1988 een matigend effect op de Garantie-uitgaven. De ontwikkeling van de Garantie-uitgaven voor rundvlees wordt in sterke mate bepaald door aanpassingen van het GLB, zoals het instellen van slacht- en geboortepremies, de quotering van melk en speciale afzetprogramma's voor interventievoorraden. Daarnaast oefenen de situatie op de wereldmarkt en de dollarkoers invloed uit op de Garantie-uitgaven. Hetzelfde geldt ook voor de Garantie-uitgaven voor schapevlees. Beleidsaanpassingen die het verloop van de uitgaven voor schapevlees beïnvloeden zijn het instellen van een garantiedrempel (1988) en de wijziging in de voorschotregeling (1989).

De ontwikkeling van de Garantie-uitgaven voor zuivel is gerelateerd aan de omvang van de melkproductie. Tot aan de invoering van de melkquotering in 1984 vertoont de EG-melkproductie een trendmatige stijging. Daarna wordt de trend omgebogen. Het verloop van de reële uitgaven per ton geproduceerde melk komt overeen met dat van de melkproductie: tot 1984 nemen de uitgaven per ton toe en vervolgens laten ze een daling zien. In 1990 liggen de reële uitgaven per ton geproduceerde melk weer op hetzelfde niveau als in het begin van de jaren zeventig. De ontwikkeling van de reële uitgaven per ton gaat wel met een aantal fluctuaties gepaard. Deze worden veroorzaakt door veranderingen in het beheer van de boter- en magere-melkpoedervoorraden, de situatie op de wereldmarkt en de dollarkoers.

Uit deze studie komt naar voren dat er voor de afzonderlijke landbouwprodukten aanzienlijke verschillen in de ontwikkeling van de Garantie-uitgaven kunnen bestaan. Het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde, dat in de loop van de tijd stijgt, is voor plantaardige produkten over het algemeen groter dan dat voor dierlijke produkten en neemt sneller toe. Garantie-uitgaven voor produkten waarvan de marktordening voornamelijk via toeslagen is geregeld groeien sterker dan die voor produkten waarvan de marktordening via prijsondersteuning werkt. Garantie-uitgaven voor plantaardige produkten worden in hogere mate door ontwikkelingen op de wereldmarkt bepaald dan die voor dierlijke produkten. Aanpassingen van het GLB hebben daarentegen een grotere invloed op de uitgaven voor dierlijke produkten. Deze verschillen tonen aan dat een produktgerichte benadering van de EG-landbouwuitgaven zinvol is.

SUMMARY

This study of the development of EC agricultural expenditure in the period 1968-1990 focusses in particular on the magnitude of and increase in Guarantee expenditure per product. This product-oriented approach was chosen in order to be able to identify which products require relatively most expenditure, which shifts occur in the course of time amongst products, and which factors play a role in the rise in expenditure on individual products. In order to provide a framework in which the Guarantee expenditure to be positioned by product, the study begins by outlining the financial flows associated with the CAP.

The expenditures on the CAP are financed by the EAGGF, which consists of two sections. The Guarantee section pays the expenditures on market and price policy, while the Guidance section finances the expenditures on structural policy. The expenditures of the EAGGF, which amounted to some 1.5 billion Units of Account in 1968, have risen consistently. In 1990 they worked out at 28 billion ECUs, representing a real increase of 300% relative to 1968. When considering this increase, it should be remembered that there has also been a large increase in agricultural production, and that the Common agricultural market has expanded from six to twelve Member States. The division of the expenditures between the two sections has remained remarkably stable over the years: some 95% of the expenditures are accounted for by the Guarantee section and 5% by the Guidance section. However, since the reform of the Structural Funds in 1988 the share of the Guidance section has become a little larger.

The income of the CAP consists of import levies and levies on sugar and isoglucose. The share of the latter two levies in the income has increased. In the early 1970s they represented around 20% of CAP income. By the end of the 1980s that share has risen to 50%. However CAP income, which in the period 1971-1990 fell by 15% in real terms, is far smaller than the expenditures associated with this policy. The share of CAP income in the EAGGF expenditures was around 40% in 1971; by 1990 CAP income only contributes 10% of EAGGF expenditures. An ever-increasing proportion of the EAGGF expenditures therefore has to be financed from the

non-agricultural funds of the EC (customs duties and contributions by Member States). In the 1970s nearly 80% of the total EC budget was spent on the EAGGF; in the 1980s the figure averaged about 70%.

Except for the years 1974-1980 the vegetable sector received the greater part of Guarantee expenditures. Cereals, sugar, and the groups consisting of oil-seeds, protein crops and fibre crops account for around 70% of the Guarantee expenditures for the crop sector; in the animal sector virtually all the Guarantee expenditures go to the dairy sector, beef and sheepmeat. The share of cereals in overall Guarantee expenditures, which amounted to 40% in the years immediately following the formation of the Common agriculture market, has been in the neighbourhood of 15% since 1974. The share of sugar in the Guarantee expenditures is fairly constant, amounting to about 7%, while for the oil-seeds, protein crops and fibre crops group it followed an upward trend in the 1980s. Since 1989 the expenditures for this group have even exceeded those for cereals. The share of the dairy sector in the Guarantee expenditures rose from just over 25% in 1968 to around 45% by the end of the 1970s; it then declined to under 20% by 1990. The share of beef fluctuates around 10%; that of sheepmeat has been consistently rising since 1980 (the start of market organization) and was over 5% by 1990.

Over the years, the share of Guarantee expenditures in the production value of all market organization products rose from about 5% at the beginning of the 1970s to 13% by the end of the 1980s. The share of Guarantee expenditures in the production value of the crop sector is rather larger than in that of the animal sector and it is also growing faster. By means of the expenditures index, the products have been classified according to the share of Guarantee expenditures in their production value. Pigs, poultry and eggs, fruit and vegetables, beef and sugar are all below the average share, and dairy and cereals are slightly above it. Sheep, olive oil, oil-seeds, protein crops, fibre crops and tobacco have a significantly larger share: at the end of the 1980s it is from three to seven times the average figure.

According to the nature of their market organization, products can be broadly classified into two groups: products for which the organization operates chiefly by means of price support, and products for which the emphasis in organization lies on supplements. The principal products in the former group are cereals, sugar, milk and milk products and beef. The latter group includes oil-seeds, protein crops, fibre crops, tobacco and sheepmeat. Organizations with price support account for most of the Guarantee expenditures. The share of these organizations during the 1970s accounted for around 90% of Guarantee expenditures. In the 1980s, the share of organizations with supplements increased, until by 1990 they claimed almost 40% of total Guarantee expenditures. This increase was

caused not only by a substantial volume growth of a number of products in the product group for which market organization is arranged by means of supplements, but also because the share of Guarantee expenditures in the production value of this group is higher than the average.

For each product, the Guarantee expenditures can be specified according to export refunds and interventions. The expenditures on the former are virtually entirely attributable to exports of cereals, sugar, milk and milk products and beef, whilst interventions are more broadly spread over all market organization products. In the 1970s expenditures on interventions and export refunds are fairly close together. In the 1980s, the former increases rather faster than expenditures on export refunds, so that by 1990 intervention expenditures account for around 70% of Guarantee expenditures. The principal intervention measures are price-compensatory measures and storage measures. The price-compensatory measures include producer support for durum wheat, support for the processing industry and ewe premiums. Storage measures cover all costs relating to the purchase, storage and sale of intervention stocks. In the early 1970s about 80% of the intervention expenditures were applied for price-compensatory measures; in the 1980s the figure was just over 60%.

A regression analysis was performed for cereals, sugar, oil-seeds, beef and sheepmeat in order to test the extent to which the size of the Guarantee expenditures can be explained by the self-sufficiency rate. The basic assumption for this test was that the real Guarantee expenditures will start to rise exponentially once the EC reaches total self-sufficiency. However, the basic assumption only applies subject to the "ceteris paribus" condition, which is generally not met in practice. The test indeed shows that the relation between the self-sufficiency rate and the Guarantee expenditures is not clearly identifiable in all cases: it varies from weak for cereals to fairly strong for beef and sheepmeat. An exponential correlation between the self-sufficiency rate and Guarantee expenditures can moreover only be demonstrated for sheepmeat, whilst a linear correlation is significantly better for beef. Besides the self-sufficiency rate, there are other factors which determine the course of the Guarantee expenditures. For cereals, world market prices and the US dollar/ECU exchange rate exert a large influence on the Guarantee expenditures. Especially at the end of the 1980s, the cost of eliminating intervention stocks was a source of high expenditures. For sugar and oil-seeds, world market prices and the dollar exchange rate are also important factors. The stabilizer' agreement on oil-seeds exerted a moderating influence on Guarantee expenditures in 1988. The trend in Guarantee expenditures for beef is largely determined by adjustments of the CAP, such as the introduction of slaughter and birth premiums, quota systems for milk, and special marketing programmes for intervention stocks. In addi-

tion, the situation on the world market and the dollar exchange rate have an effect on Guarantee expenditures. The same applies to Guarantee expenditures for sheepmeat. Policy adjustments which have an influence on the course of the expenditures for sheepmeat are the introduction of a guarantee threshold (1988) and the alteration of the advance payment scheme (1989).

The development of the Guarantee expenditures for milk and milk products is related to the size of milk production. Until the introduction of the milk quota system in 1984, EC milk production showed a trend increase. After that, the trend is reversed. The movement in real expenditures per ton of produced milk corresponds with that in milk production: until 1984 per ton expenditures increase and after that they go down. In 1990 the real expenditures per ton of produced milk are back at the same level as they had been at the beginning of the 1970s. The development of real expenditures per ton is nevertheless accompanied by a number of fluctuations. These are caused by changes in the management of butter and skimmed-milk powder stocks, the situation on the world market and the dollar exchange rate.

From this study it emerges that for the individual agricultural products considerable differences can exist in the development of the Guarantee expenditures. The share of Guarantee expenditures in the production values, which rises over time, is generally larger for crop products than that for animal products and it also increases faster. Guarantee expenditures for products whose market organization is mainly arranged by means of supplements rise more strongly than those for products whose market organization operates by means of price support. Guarantee expenditures for crop products are determined to a greater degree by developments on the world market than those for animal products. Adjustments of the CAP, on the other hand, have a larger impact on expenditures for animal products. These differences demonstrate the sense of a product-oriented approach to EC agricultural expenditures.

1. INLEIDING

1.1 Het GLB in een veranderende omgeving

Na de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1958 duurde het nog 10 jaar voordat de gemeenschappelijke landbouwmarkt een feit was. In de tussenliggende jaren werd het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) ontwikkeld, waarvan de doelstellingen al in het Verdrag van Rome (artikel 39) waren geformuleerd. In 1962 nam de Raad van Ministers de eerste besluiten over marktordeningen voor graan en daarvan afgeleide produkten. Tegelijkertijd werd het Europese Oriëntatie- en Garantie Fonds voor de Landbouw (EOGFL) in het leven geroepen om de kosten van de marktordeningen en eventuele structuurmaatregelen te financieren. Vanaf 1967 golden er gemeenschappelijke prijzen voor graan, rijst, oliezaden en olijfolie; in 1968 volgden die voor melk, rundvlees en suiker (Meester, 1980:54). Hiermee kwam een einde aan de overgangsperiode van de EG-landbouw en begon het tijdperk van de gemeenschappelijke landbouwmarkt.

In de kwart eeuw, die sinds het begin van de gemeenschappelijke markt bijna is verstreken, hebben zich in de EG-landbouw grote veranderingen voorgedaan. Zo is de gemeenschappelijke landbouwmarkt uitgebreid van zes naar twaalf lidstaten. Verder is het volume van de landbouwproductie, mede door technologische vernieuwingen, zo sterk gegroeid, dat de Gemeenschap voor bijna alle niet-tropische produkten zelfvoorzienend is geworden, en dat er in toenemende mate produkten op de wereldmarkt moesten worden afgezet. Deze produktiegroei ging gepaard met steeds hoger wordende budgetlasten. De verschuiving van de EG van netto-importeur naar netto-exporteur van landbouwprodukten 1) op de wereldmarkt bracht verstoringen in de relaties met de handelspartners teweeg.

1) Tenzij anders vermeld heeft de term "landbouwprodukten" in deze studie alleen betrekking op niet-tropische landbouwprodukten.

In deze veranderende omgeving wordt de overproductie, die mede door het GLB in de hand is gewerkt, sterk bekritiseerd. De landbouwwitgaven van de EG, die in deze studie centraal staan, ontvangen vanwege hun voortdurende groei eveneens veel kritiek. Dit heeft ertoe geleid dat er herhaalde malen pogingen zijn gedaan om de overproductie in de EG in te dammen en/of de groei van de landbouwwitgaven te beteugelen. Te denken valt daarbij aan Commissie-documenten als "Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de EEG" (1968), "Bezinning over het GLB" (1980), "Verslag over het Mandaat" (1981), "Richtsnoeren voor het Europese Landbouwbeleid" (1981), "Aanpassing van het GLB" (1983) en het "Groenboek" (1985). De gedachten uit deze documenten hebben concreet gestalte gekregen in een restrictief prijsbeleid, de superheffing voor melk, beperkingen aan de interventie-aankopen, stabilisatoren, braaklegregelingen, een richtsnoer voor de stijging van de landbouwwitgaven etc. De meest recente bijdragen aan deze reeks zijn de zogenaamde "MacSharry-voorstellen" (1991). De besluiten die de EG-ministerraad naar aanleiding van deze voorstellen in mei 1992 heeft genomen, beogen weliswaar een ingrijpende hervorming van het GLB te zijn, maar zullen zeker in de eerst komende jaren niet tot een besparing op de uitgaven leiden (CEG, 1991a:38).

1.2 Doel en opzet van dit onderzoek

In deze studie wordt de omvang en de stijging van de uitgaven van het GLB vanaf 1968 geanalyseerd. Daarbij zal niet de ontwikkeling van de totale uitgaven, maar de ontwikkeling van de uitgaven per produkt(groep) centraal staan. Een dergelijke benadering geeft aan welke produkten relatief de hoogste uitgaven vergen, en of er in de loop van de tijd verschuivingen in deze groep van produkten optreden. Bovendien biedt deze produktgerichte benadering de mogelijkheid om de GLB-uitgaven te relateren aan de produktiewaarde van de afzonderlijke produkten en te specificeren naar de verschillende vormen van marktordeningen. Deze invalshoek houdt in dat het accent zal liggen op de uitgaven van het markt- en prijsbeleid van het GLB. Tot nu toe ontbreken dit soort langlopende overzichten van de uitgaven per produkt vanaf het ontstaan van de Gemeenschappelijke landbouwmarkt. Inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven per produkt en de invloed van het landbouwbeleid op die uitgaven over een langere periode kan een belangrijke bijdrage leveren in de discussie over de beheersbaarheid van de uitgaven voor het GLB.

De uitgaven in het kader van het structuurbeleid van het GLB kunnen niet aan produkten worden toegerekend en zullen in deze studie derhalve

grotendeels buiten beschouwing blijven. Bij deze uitgaven gaat het overigens slechts om zo'n 5% van het totaal. De uitgaven van de EG voor zowel het markt- en prijsbeleid als het structuurbeleid lopen via het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), het groene budget van de EG.

Deze studie begint met een algemeen overzicht van de financiële stromen die met het GLB samenhangen. Dat zijn voor een groot deel uitgaven, maar het GLB heeft ook (relatief geringe) inkomsten uit suikerheffingen en importheffingen op landbouwprodukten. Het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van het GLB wordt gefinancierd uit de overige middelen van de EG: bijdragen van de lidstaten en douanerechten. De ontwikkelingen van deze uitgaven en inkomsten komen in hoofdstuk 2 aan de orde. Dit hoofdstuk dient als achtergrond waartegen de analyse in de volgende hoofdstukken kan worden geprojecteerd.

In hoofdstuk 3 wordt de ontwikkeling van de diverse uitgavenposten van de afdeling Garantie van het EOGFL vanuit verschillende gezichtspunten belicht. Allereerst wordt de ontwikkeling van de uitgaven voor de afzonderlijke produkten geanalyseerd. Daarbij wordt ondermeer gebruik gemaakt van een uitgavenindex, waarmee produkten op grond van het aandeel van de Garantie-uitgaven in hun produktiewaarde worden gerangschikt. Vervolgens wordt een onderscheid gemaakt tussen produkten waarvoor de marktordening voornamelijk via prijsondersteuning is geregeld en produkten waarvoor de marktordening vooral via toeslagen werkt. Tenslotte volgt een indeling van de Garantie-uitgaven naar restituties en interventies. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beknopt overzicht van de uitgaven van de afdeling Oriëntatie van het EOGFL. In hoofdstuk 4 wordt met regressie-analyse nagegaan in hoeverre de toenevende zelfvoorziening in de EG kan worden aangewezen als verklarende variabele voor de stijging van de Garantie-uitgaven. In die gevallen waarin de zelfvoorzieningsgraad tekort schiet in het verklaren van de stijging van de uitgaven, wordt gezocht naar andere verklarende factoren, zoals de hoogte van de wereldmarktprijzen, de dollarkoers, wijzigingen in het GLB en extreme weersomstandigheden. Het slothoofdstuk bevat de belangrijkste conclusies van deze studie en enkele tentatieve opmerkingen over de uitgavenontwikkeling in de nabije toekomst.

Deze studie is aangevuld met een drietal appendices. Appendix A biedt een beknopt overzicht van de marktordeningen voor de verschillende produkten. In de loop van de tijd is de door de EG gehanteerde munteenheid een aantal malen gewijzigd. In appendix B wordt een toelichting op deze veranderingen gegeven. Appendix C tenslotte bestaat uit een aantal gedetailleerde tabellen, die de kwantitatieve basis van de analyse vormen.

2. HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUW- BELEID: ONTWIKKELING VAN UITGAVEN EN INKOMSTEN

2.1 Inleiding

Eén van de hoofdprincipes van het GLB is financiële solidariteit. Dit betekent dat zowel uitgaven als ontvangsten van het GLB deel uit maken van het algemene EG-budget. De uitgaven voor het GLB worden gefinancierd door het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). In paragraaf 2.2 wordt de ontwikkeling van de uitgaven van dit fonds beschreven. De inkomsten van het GLB, die direct toevloeien naar de algemene middelen van de EG, komen in paragraaf 2.3 aan de orde. In deze paragraaf wordt ook enige aandacht besteed aan de overige inkomsten van de Gemeenschap. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijking van de uitgaven en inkomsten van het GLB.

2.2 Het EOGFL

Het GLB bestaat uit twee beleidsterreinen. Het eerste beleidsterrein betreft het markt- en prijsbeleid, dat zich bezig houdt met de bijsturing van de prijs- en inkomensvorming op de interne markt in een politiek gewenste richting. Deze bijsturing gebeurt enerzijds door direct ingrijpen op de markt, waarbij de landbouwprijzen via marktordeningen worden gereguleerd. Anderzijds worden agrarische inkomens buiten de markt om door toeslagen beïnvloed (De Hoogh, 1988:9). Het markt- en prijsbeleid strekt zich uit over meer dan 90% van de produktiewaarde in de Gemeenschap (Terluin, 1991:43), hoewel de mate van ingrijpen in de prijs- en inkomensvorming per produkt nogal varieert. Er zijn geen marktordeningen voor poot- en consumptieaardappelen en de groep "overige gewassen" (snijbloemen, potplanten, sierbomen enz.). Het tweede beleidsterrein van het GLB omvat het structuurbeleid, dat is gericht op verhoging van de produktiviteit in de landbouwsector. Maatregelen die in het kader van het structuurbeleid worden getroffen zijn onder andere verbeteringen van de infrastructuur, bedrijfsbeëindiging en modernisering van landbouwbedrijven.

De opbouw van het EOGFL, dat in 1962 werd opgericht, sluit bij deze tweedeling van beleidsterreinen van het GLB aan. Het EOGFL bestaat uit de afdelingen Garantie en Oriëntatie. De afdeling Garantie financiert de EG-uitgaven voor het markt- en prijsbeleid. Deze bestaan uit kosten van interventie maatregelen op de interne markt, restituties bij export van landbouwprodukten naar derde landen en, sinds het loslaten van de vaste wisselkoersen in 1973, uit monetaire compenserende bedragen. De afdeling Oriëntatie neemt de EG-uitgaven voor het structuurbeleid voor haar rekening. De scheiding tussen de afdelingen is de laatste jaren wat aan het vervagen. Aan de afdeling Garantie worden nu ook middelen onttrokken voor maatregelen die veeleer betrekking hebben op de landbouwstructuur, zoals voorlichtingsacties over plattelandsontwikkeling, het uit productie nemen van bouwland en definitieve stopzetting van wijnbouw (CEG, 1991b:121). Als de laatstgenoemde maatregelen leiden tot meer evenwicht op de markt, volgt weer een lastenverlichting voor de afdeling Garantie.

De uitgaven van het EOGFL laten vanaf het begin van de Gemeenschappelijke landbouwmarkt een voortdurende stijging zien, die slechts wordt onderbroken in de jaren 1971, 1974, 1981 en 1989 (tabel 2.1). De laatste afname van de uitgaven betekent echter geen ombuiging van de trend: de uitgaven voor 1990 en 1991 liggen weer boven die van 1989. De uitgaven van ruim 28 miljard ECU in 1990 bedragen ongeveer het twintigvoudige van die in 1968. Hierbij moet worden bedacht dat het GLB in 1968 nog in zijn kinderschoenen stond en dat deze bedragen niet voor inflatie zijn gecorrigeerd. Een ruwe schatting van de reële stijging van de uitgaven tussen 1968 en 1990 komt uit op een kleine 300%. Bovendien is de gemeenschappelijke landbouwmarkt in deze jaren van zes naar twaalf lidstaten uitgebreid.

Veruit het grootste deel van de uitgaven van het EOGFL - zo'n 95% - wordt door de afdeling Garantie gedaan. Deze verdeling van de uitgaven over de afdelingen Garantie en Oriëntatie blijft in de loop van de tijd opvallend gelijk. De laatste jaren neemt het aandeel van de afdeling Oriëntatie echter toe. Dit valt toe te schrijven aan het besluit tot hervorming van de Structuurfondsen in 1988, waarin de Europese Raad zijn voornemen heeft vastgelegd om de kredieten voor de structuurfondsen tussen 1987 en 1993 te verdubbelen. Het geringe aandeel van de afdeling Oriëntatie in het EOGFL geeft aan dat de nadruk van het GLB op het markt- en prijsbeleid ligt. Overigens is de inspanning op het gebied van structuurbeleid veel groter dan deze cijfers aangeven, omdat het merendeel van de uitgaven voor structuurmaatregelen door de lidstaten zelf wordt gefinancierd.

Tabel 2.1 Uitgaven EOGFL (tot 1978 in miljoen RE; daarna in ERE/ECU) *)

Jaar	EOGFL		Garantie		Oriëntatie	
	totaal	jaarlijkse toename (%)	totaal	als % EOGFL	totaal	als % EOGFL
1968	1436		1341	93,4	95	6,6
1969	2600	81,1	2440	93,8	160	6,2
1970	2763	6,3	2603	94,2	160	5,8
1971	1771	-35,9	1571	88,7	200	11,3
1972	2480	40,0	2330	94,0	150	6,0
1973	3985	60,7	3815	95,7	170	4,3
1974	3332	-16,4	3097	92,9	235	7,1
1975	4940	48,2	4727	95,7	213	4,3
1976	5834	18,1	5570	95,5	264	4,5
1977	6910	18,4	6662	96,4	247	3,6
1978	8998	26,5	8673	96,4	325	3,6
1979	10844	20,5	10441	96,3	403	3,7
1980	11916	9,9	11315	95,0	601	5,0
1981	11556	-3,0	10980	95,0	576	5,0
1982	12972	12,2	12406	95,6	566	4,4
1983	16481	27,1	15812	95,9	669	4,1
1984	19023	15,4	18347	96,4	676	3,6
1985	20464	7,6	19744	96,5	720	3,5
1986	22910	12,0	22137	96,6	773	3,4
1987	23876	4,2	22968	96,2	909	3,8
1988	28866	20,9	27687	95,9	1179	4,1
1989	27222	-5,7	25873	95,0	1349	5,0
1990	28279	3,9	26454	93,5	1825	6,5
1991 (r)	34397	21,6	32386	94,2	2011	5,8

*) Voor toelichting RE/ERE/ECU: zie appendix B.

Bronnen:

CEG, De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, diverse jaren;

CEG, Financieel verslag betreffende het EOGFL, diverse jaren.

2.3 Inkomsten van de EG

De middelen van het EOGFL zijn afkomstig uit het EG-budget. In de jaren zestig stond dit budget onder beheer van de nationale parlementen. In 1970 werd het "eigen middelen-besluit" genomen, dat beoogde de Gemeenschap financieel autonoom te maken door de zeggenschap over het EG-budget naar het Europese Parlement over te hevelen. Als eigen middelen werden de volgende drie posten aangewezen: inkomsten uit het

GLB, douanerechten en een bijdrage van de lidstaten van maximaal 1% van een geharmoniseerde BTW-grondslag. Na een overgangperiode, die van 1971 tot 1975 moest duren, zou de EG-begroting in 1975 geheel uit eigen middelen kunnen worden gefinancierd.

De inkomsten van het GLB bestaan uit importheffingen en heffingen op suiker en isoglucose. Importheffingen zijn variabele belastingen op de import van landbouwprodukten uit derde landen, die het verschil tussen de (relatief lage) wereldmarktprijs en de afgesproken (relatief hoge) drempelprijs in de EG moeten compenseren. Heffingen op suiker en isoglucose worden opgelegd aan suikerproducenten in de EG, en zijn bedoeld om de producenten zelf een gedeelte van de kosten van het suikerbeleid te laten dragen. De medeverantwoordelijkheidsheffing en de heffing op de overschrijding van produktiequota, die in de loop van de tijd aan melk- en graanproducenten zijn opgelegd, vormen echter geen eigen middelen van de EG. De opbrengst van deze heffingen wordt direct in mindering gebracht op de interventiekosten van zuivel en granen.

De BTW-grondslag bestaat uit de bestedingen van finale consumenten en de intermediaire consumptie van de van BTW vrijgestelde ondernemingen (ziekenhuizen, banken en verzekeringsmaatschappijen). De BTW-grondslag kan maximaal 55% van het BNP bedragen. Wanneer de BTW-grondslag hierboven ligt, hoeft over het verschil tussen de grondslag en het maximum geen afdracht aan de EG plaats te vinden (de zogenaamde aftopping).

Door een vertraging in de harmonisatie van de BTW-grondslag verschoof het tijdstip waarop de EG geheel uit de eigen middelen kon worden gefinancierd naar 1 januari 1979 (Veenhof, 1982:121). De eigen middelen bleken al snel ontoereikend om aan de financieringsbehoefte te voldoen. Het BTW-percentages werd dan ook herhaalde malen verhoogd en vanaf 1988 werden de eigen middelen aangevuld met een vierde bron: bijdragen van de lidstaten gebaseerd op het BNP. Deze vierde bron legt een duidelijker relatie tussen het welvaartsniveau in een lidstaat en de afdrachten aan de EG dan het op consumptie gebaseerde BTW-middel.

Een overzicht van de inkomsten van de Gemeenschap wordt gegeven in tabel 2.2. Als beginjaar in deze tabel is 1971 gekozen vanwege het "eigen middelen-besluit". De inkomsten vertonen een ononderbroken stijging van ruim 2 miljard RE in 1971 tot meer dan 40 miljard ECU in 1990. De geringe daling van de inkomsten in 1990 is incidenteel; voor 1991 wordt weer een toename voorzien. Reeds vanaf het begin van de jaren zeventig is de volgorde van belangrijkheid in de inkomsten van de EG duidelijk: de bijdragen van de lidstaten vormen de grootste inkomensbron, gevolgd door de inkomsten uit douanerechten en die uit het GLB. Begin

Tabel 2.2 *Inkomsten van de EG (tot 1978 in miljoen RE; daarna in miljoen ERE/ECU)*

Jaar	Suiker- heffingen	Import- heffingen landbouw	GLB totaal	Douane- rechten	Bijdragen lidstaten	Totale inkomsten
	(1)	(2)	(1+2)	(3)	(4)	(1+2+3+4)
1971	109	595	704	582	924	2210
1972	181	618	799	957	1237	2993
1973	98	447	545	1565	2087	4197
1974	75	255	330	2684	1965	4979
1975	80	510	590	3151	2152	5893
1976	128	1035	1163	4065	2482	7710
1977	318	1972	2290	3927	2495	8712
1978	411	1873	2283	4391	5330	12004
1979	465	1679	2144	5189	7040	14372
1980	467	1534	2001	5906	7259	15166
1981	483	1265	1747	6339	9339	17426
1982	706	1522	2228	6815	12198	21241
1983	948	1347	2295	6989	13917	23201
1984	1176	1260	2436	7961	14595	24992
1985	1057	1122	2179	8310	15480	25969
1986	1112	1176	2287	8173	22434	32894
1987	1472	1626	3098	8937	23674	35709
1988	1391	1505	2895	9310	28986	41191
1989	1382	1283	2664	10313	29171	42148
1990	1385	1152	2537	11350	27625	41512

Bronnen:

CEG, *De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, diverse jaren;*

CEG, *European Economy, december 1990, p. 275.*

jaren zeventig maken de bijdragen van de lidstaten zo'n 40% uit van de EG-inkomsten; eind jaren tachtig is dit toegenomen tot bijna 70%. Tegelijkertijd daalden de relatieve aandelen van de inkomsten uit douanerechten en uit het GLB, die in 1971 beide zo'n 30% bedroegen, tot respectievelijk ongeveer 25% en 7%.

De bijdragen van de lidstaten vormen niet alleen de belangrijkste inkomensbron van de EG; ze zijn door hun voortdurende stijging ook de meest stabiele inkomensbron. De inkomsten van het GLB vertonen een golfbeweging: na een aantal jaren waarin de inkomsten steeds toenemen, volgt een aantal jaren waarin ze dalen. Deze golfbeweging wordt vooral veroorzaakt door de inkomsten van importheffingen op landbouwpro-

dukten, die vanwege hun afhankelijkheid van de wereldmarktprijzen nogal wat fluctuaties vertonen.

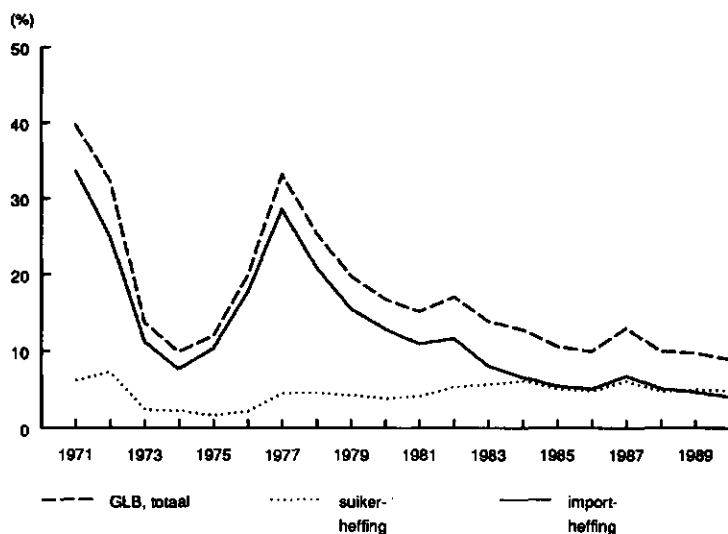
2.4 GLB: uitgaven versus inkomsten

De vergelijking van de uitgaven en inkomsten van het GLB geeft een indruk van de mate waarin de agrarische sector bijdraagt aan de financiering van het GLB. Het aandeel van de inkomsten van het GLB in de uitgaven van het EOGFL is het hoogst in 1971: 40% (figuur 2.1). Tot 1974 zakt het dekkingspercentage tot 10% en vervolgens stijgt het tot zo'n 35% in 1977. Vanaf dat jaar begint een trendmatige daling. In 1990 dragen de GLB-inkomsten nog voor slechts 10% aan de EOGFL-uitgaven bij.

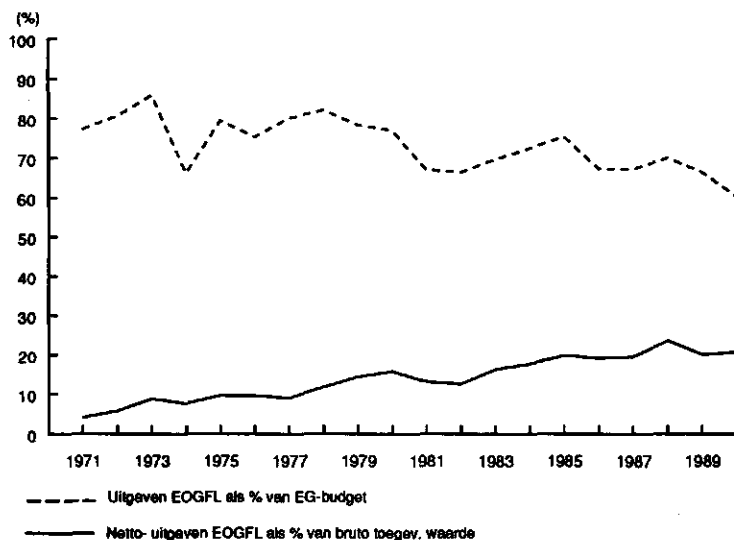
In figuur 2.1 valt duidelijk te zien dat het verloop van het aandeel van de ontvangsten van het GLB in de uitgaven van het EOGFL wordt bepaald door de ontwikkeling van de importheffingen op landbouwproducten. Het relatieve aandeel van de importheffingen in de uitgaven van het EOGFL daalt sinds het einde van de jaren zeventig, terwijl het aandeel van de suikerheffingen daarentegen vrij stabiel is en rond de 5% schommelt. Eén en ander betekent dat het aandeel van de suikerheffingen in de inkomsten van het GLB steeds groter wordt. Begin jaren zeventig leverden suikerproducenten zo'n 20% van de GLB-inkomsten; eind jaren tachtig is meer dan de helft van de GLB-inkomsten van hen afkomstig.

De vergelijking van uitgaven en inkomsten van het GLB maakt duidelijk dat het GLB voor een aanzienlijk deel uit de niet-landbouwmiddelen van de EG (douanerechten en bijdragen van de lidstaten) moet worden gefinancierd en dat het beroep van het EOGFL op deze middelen in de loop van de tijd groter wordt. Dit laatste betekent overigens niet dat het EOGFL een steeds groter wordend gedeelte van het EG-budget opslokt. Figuur 2.2 laat zien dat het aandeel van het EOGFL in het EG-budget zelfs wat afneemt: in de jaren zeventig bedraagt het bijna 80%; in de jaren tachtig gemiddeld zo'n 70%. Deze daling van het relatieve aandeel is te verklaren uit het feit dat de uitgaven voor niet-landbouwdoeleinden door beleidsintensivering en beleidsverbreding sneller groeien dan die van het EOGFL.

De vraag in hoeverre de agrarische sector bijdraagt aan de financiering van het GLB roept een tegenvraag op: wat is de financiële bijdrage van het GLB aan de agrarische sector? Deze vraag kan worden beantwoord met behulp van de Producer Subsidy Equivalent (PSE), een maatstaf die in internationale vergelijkingen van de protectie van de landbouw wordt ge-



Figuur 2.1 Inkomsten GLB als percentage van de uitgaven van het EOGFL



Figuur 2.2 Relatie uitgaven EOGFL met EG-budget en bruto-toegevoegde waarde in de landbouw in de EG *)

*) EUR6 voor 1971-1972; EUR9 voor 1973-1980; EUR10 voor 1981-1985 en EUR12 voor 1986-1990.

Bronnen: Eurostat, Landbouwrekeningen, diverse jaren; tabel 2.1 en 2.2.

bruikt. De PSE meet de waarde van alle inkomensoverdrachten aan boeren die samenhangen met het landbouwbeleid. Tot die inkomensoverdrachten worden de kosten van zowel consumenten van landbouwprodukten als belastingbetalers gerekend (OECD, 1991:113). Meestal wordt de PSE uitgedrukt als percentage van de produktiewaarde in de agrarische sector. De PSE beliep tussen 1979 en 1986 gemiddeld 37% van de agrarische produktiewaarde in de EG; in 1988 en 1990 was de PSE respectievelijk 46% en 48% (OECD, 1991:115). De PSE is echter nogal gevoelig voor schommelingen in de wereldmarktprijzen en wisselkoersen, en verwijst niet naar het inkomen maar naar de produktie. Daarom wordt hier nog een tweede benadering van de financiële bijdrage van het GLB aan de agrarische sector gegeven: de uitgaven van het EOGFL, verminderd met de GLB-inkomsten, uitgedrukt als percentage van de bruto toegevoegde waarde in de landbouw. Dit percentage stijgt van 4% in 1971 tot ruim 20% in 1990 (figuur 2.2). Deze toename geeft aan dat er in de loop der jaren per eenheid toegevoegde waarde een steeds hoger bedrag uit het EOGFL nodig is. Overigens kleven ook aan deze tweede benadering bezwaren. Een gedeelte van de middelen van het EOGFL komt niet in de agrarische sector terecht, maar is bestemd voor de financiering van de kosten van het in voorraad houden van produkten en voor gesubsidieerde afzet. De schatting van de bijdrage van het GLB aan de agrarische sector in beide benaderingen vertonen vrij forse verschillen. Deze vloeien voornamelijk voort uit het al dan niet meetellen van de extra kosten voor consumenten van landbouwprodukten.

3. DE UITGAVEN VAN HET EOGFL NADER BEZIEN

3.1 Inleiding

De ontwikkeling van de verschillende uitgavenposten van het EOGFL, en wel met name die van de afdeling Garantie, wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd. Een overzicht van de uitgaven van de afdeling Garantie per produkt en een uitsplitsing daarvan naar restituties en de verschillende soorten interventie maatregelen wordt in tabel A1 1) gegeven. De Garantie-uitgaven voor elk produkt stijgen in de loop van de tijd, hoewel het patroon waarmee de uitgaven toenemen, nogal uiteenloopt. Bovendien varieert de omvang van de uitgaven tussen de afzonderlijke produkten sterk. Tabel A1 vormt de basis van dit hoofdstuk en zal vanuit een drietal invalshoeken worden gezien. In paragraaf 3.2 wordt de ontwikkeling van de uitgaven voor de afzonderlijke produkten behandeld, waarbij eerst het aandeel van de uitgaven per produkt in de totale Garantie-uitgaven aan de orde komt. Hiermee wordt een indruk gegeven welke produkten relatief veel/weinig uitgaven vergen, en welke verschuivingen daarin optreden. Omdat sommige produkten op grond van hun relatief grote aandeel in de totale produktiewaarde veel uitgaven kunnen vergen, worden de uitgaven vervolgens ook met de produktiewaarde van elk produkt vergeleken. In paragraaf 3.3 worden de uitgaven geclassificeerd naar de aard van de marktordening: via prijsondersteuning of via toeslagen. Tenslotte worden ze in paragraaf 3.4 ingedeeld naar restituties en interventies.

De uitgaven van de afdeling Oriëntatie van het EOGFL kunnen niet direct aan produkten worden toegeschreven en vallen zodoende wat buiten het kader van dit hoofdstuk. Aangezien het aandeel van de afdeling Oriëntatie in de uitgaven in het EOGFL gering is, is dit geen ernstige tekortkoming. Om toch een compleet beeld te geven van de uitgavenposten van het EOGFL, wordt in paragraaf 3.5 kort stilgestaan bij de belangrijkste uitgavencategorieën van de afdeling Oriëntatie.

1) Tabellen waarvan het nummer met een A begint, staan in Appendix C.

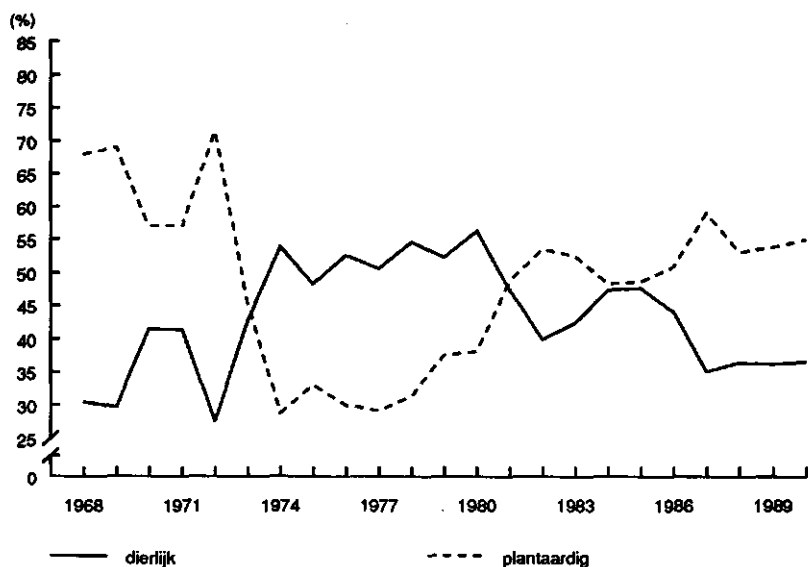
3.2 Uitgaven per produkt

De verdeling van de Garantie-uitgaven over de plantaardige en dierlijke sector verandert in de loop der jaren voortdurend (figuur 3.1). In 1968 gaat twee derde van de Garantie- uitgaven (0,9 miljard RE) naar plantaardige produkten en een derde (0,4 miljard RE) naar dierlijke produkten. In de jaren daarna daalt het aandeel van de plantaardige sector in de Garantie-uitgaven en stijgt dat van de dierlijke sector. Vanaf 1974 tot 1980 wordt meer dan de helft van de Garantie-uitgaven aan dierlijke produkten besteed. In de jaren tachtig ontvangt de plantaardige sector weer het merendeel van de uitgaven. Dit deel wordt bovendien steeds groter. In 1990 bedragen de uitgaven voor plantaardige produkten 14,5 miljard ECU; die voor dierlijke produkten 10 miljard ECU.

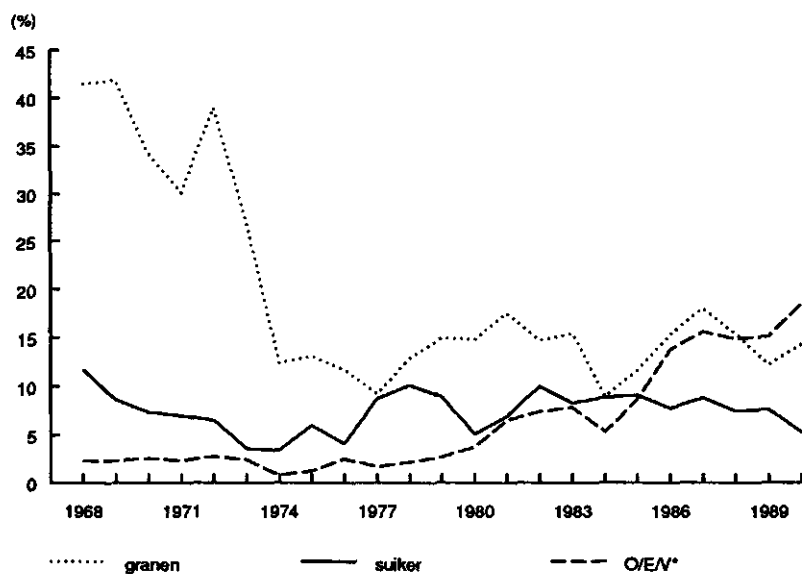
De ontwikkeling van de aandelen van de produktgroepen, die in de plantaardige sector de hoogste uitgaven vergen, is weergegeven in figuur 3.2. Dit zijn achtereenvolgens granen, suiker en de groep van oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen en vezelgewassen. Deze drie produktgroepen nemen samen zo'n 70% van de Garantie-uitgaven voor de plantaardige sector voor hun rekening. In 1968 gaan de meeste overige uitgaven voor de plantaardige sector naar olijfolie; in 1990 worden de overige uitgaven ongeveer gelijkelijk verdeeld over olijfolie, groenten en fruit, wijn en tabak (tabel A2). Tussen 1968 en 1974 daalt het aandeel van granen in de totale Garantie-uitgaven van ruim 40% tot 12.5%; daarna blijft het aandeel schommelen rond de 15%. Het aandeel van suiker in de Garantie-uitgaven bedraagt, met uitzondering van twee pieken in 1978 en 1982 zo'n 7%. Het aandeel van oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen en vezelgewassen in de Garantie-uitgaven is tot 1980 uiterst bescheiden. In de jaren daarna nemen de uitgaven voor deze produkten fors toe. In 1990 vergen ze ruim 18% van de Garantie-uitgaven en overtreffen daarmee de uitgaven voor granen.

De uitgaven van de afdeling Garantie voor de dierlijke sector gaan vrijwel geheel naar zuivel, rund- en schapevlees. De zuivelsector ontvangt verreweg het grootste deel van de Garantie-uitgaven: in 1968 is dat meer dan 25%, het stijgt schoksgewijs tot ruim 45% in 1978 en loopt dan terug tot zo'n 20% in 1990 (figuur 3.3). De uitgaven voor rundvlees zijn tot 1974 te verwaarlozen. Vanaf dat jaar schommelt het aandeel rond de 10%. Schapevlees, waarvoor vanaf 1980 een marktordening geldt, is het enige dierlijke produkt waarvan het aandeel in de Garantie-uitgaven toeneemt. Tussen 1980 en 1990 is het aandeel gestegen van nul naar ruim 5%.

Suiker neemt in de hier beschouwde groep van produkten een bijzondere plaats in, omdat suikerproducenten zelf een groot deel van de kosten van het suikerbeleid dragen. Wanneer de inkomsten uit suiker- en isoglucoseheffingen van de Garantie-uitgaven worden afgetrokken, resulteren



Figuur 3.1 Aandeel van de plantaardige en dierlijke sector in de Garantie-uitgaven (in %)

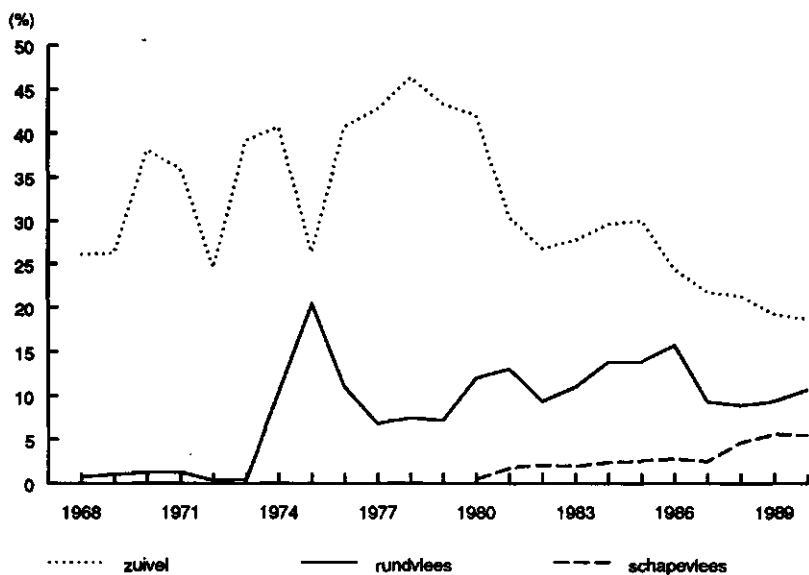


Figuur 3.2 Aandeel van een aantal plantaardige produkten in de Garantie-uitgaven (in %)

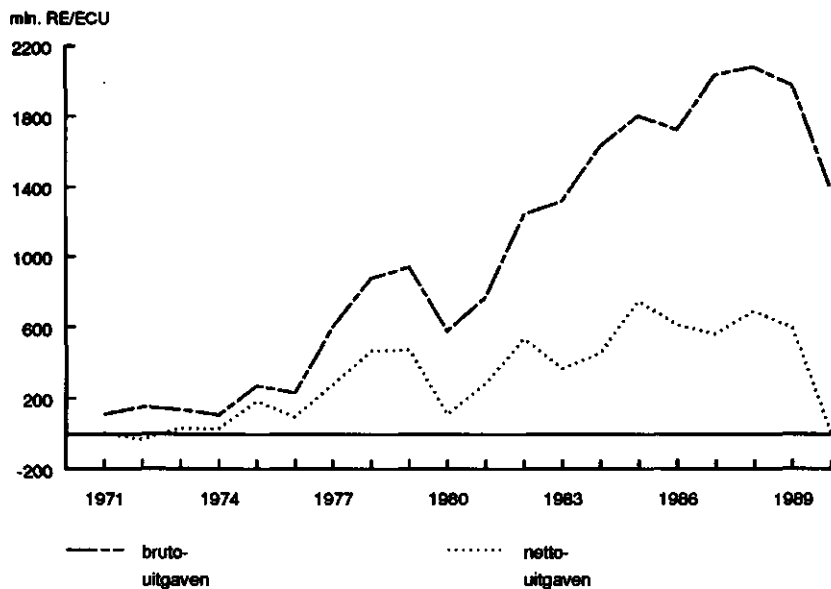
*) Oliehoudende zaden/eiwithoudende gewassen/vezelgewassen en zijderupsen.

de netto-uitgaven voor suiker. Deze uitgaven betreffen overigens niet alleen de in de EG geproduceerde suiker, maar ook suiker uit de ACP-landen. In het kader van het Lomé-verdrag kunnen deze landen jaarlijks 1,3 miljoen ton ruwe suiker tegen interne EG-prijzen in de Gemeenschap afzetten. In figuur 3.4, waar de ontwikkeling van de bruto- en netto-uitgaven van het suikerbeleid is afgebeeld, is te zien dat suikerproducenten gemiddeld zo'n twee derde van de kosten van het suikerbeleid zelf betalen. In sommige jaren zijn de netto-uitgaven nihil. Waar nodig zal in het vervolg van deze studie onderscheid naar bruto- en netto-uitgaven van het suikerbeleid worden gemaakt. Graan- en melkproducenten financieren via de medeverantwoordelijkheidsheffing ook een gedeelte van de kosten van respectievelijk het graan- en zuivelbeleid. Het aandeel van deze heffingen in de totale uitgaven voor granen en zuivel is veel geringer dan dat van suiker, maar de absolute waarde van de medeverantwoordelijkheidsheffing voor granen en melk ligt wel in dezelfde orde van grootte als die van de suikerheffingen. Volgens EOGFL-conventies worden de heffingen op granen en melk van de interventiekosten voor deze produkten afgetrokken. De uitgaven voor granen en zuivel zijn dus al "netto"-uitgaven.

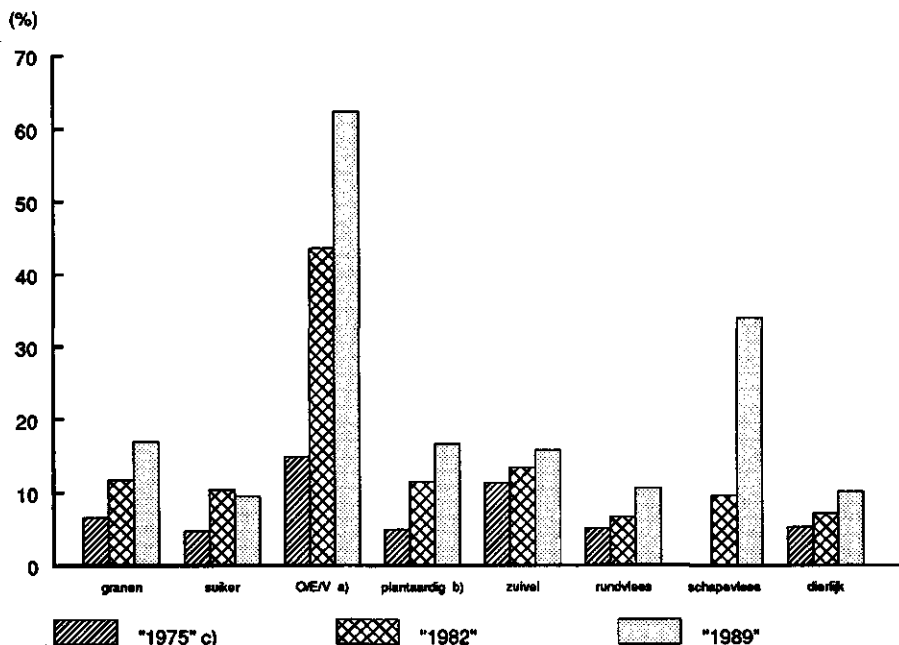
Binnen de landbouwproductie in de Gemeenschap kan onderscheid worden gemaakt naar "grote" produkten zoals granen, melk en rundvlees, en "kleine" produkten als oliehoudende zaden, tabak en schapevlees. Grote produkten kunnen alleen al op grond van hun produktievolume relatief veel uitgaven van het EOGFL vergen. Door de Garantie-uitgaven per produkt uit te drukken als percentage van de waarde van dat produkt, wordt een vergelijkingsmaatstaf van de uitgaven per produkt verkregen, die onafhankelijk van het produktievolume is. In de loop van de tijd is het percentage van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde steeds groter geworden: in het begin van de jaren zeventig is het gemiddeld voor alle marktordeningsprodukten zo'n 5%; eind jaren tachtig is dit opgelopen tot 13% (tabel A3). Voor de plantaardige sector is het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde groter dan voor de dierlijke sector en bovendien groeit dit aandeel sneller. In "1975" is het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde voor beide sectoren ongeveer gelijk (5%); in "1989" bedraagt het voor de plantaardige sector bijna 17% tegen 10% voor de dierlijke sector (figuur 3.5). Voor een deel is dit verschil toe te schrijven aan het feit dat de produktie van varkens, pluimvee en eieren nauwelijks Garantie-uitgaven vergt, terwijl deze produkten toch een zesde van de totale produktiewaarde uitmaken. Het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde van granen, dat boven het gemiddelde ligt, wijkt - zeker in de laatste jaren - nauwelijks af van dat van zuivel. De Garantie-uitgaven voor suiker (netto) en rundvlees liggen daarentegen onder het gemiddelde aandeel in de produktiewaarde.



Figuur 3.3 Aandeel van een aantal dierlijke producten in de Garantie-uitgaven (in %)



Figuur 3.4 Uitgaven EG-suikerbeleid, 1971-1990 (in miljoen RE/ECU)



Figuur 3.5 Garantie-uitgaven als percentage van de produktiewaarde in de EG (in lopende prijzen)

a) Oliehoudende zaden/eiwithoudende gewassen/vezelgewassen en zijderupsen; b) Netto-uitgaven (exclusief suikerheffingen); c) (1974+1975+1976)/3.

Om produkten te kunnen rangschikken naar het aandeel van de Garantie-uitgaven in hun produktiewaarde is een uitgavenindex 1) berekend op de volgende manier:

$$UI_i = \frac{GU_i / PW_i}{\sum_{i=1}^n GU_i / \sum_{i=1}^n PW_i} * 100$$

- 1) Cesaretti gebruikt deze index als hulpmiddel om een optimale allocatie van financiële middelen over produkten te bepalen, en spreekt in dit verband van een index van kosten-ineffectiviteit van het EOGFL (Cesaretti, 1984). Omdat de index hier alleen wordt gebruikt om produkten te rangschikken, is deze term niet overgenomen.

waarin:

U_i = uitgavenindex voor produkt i , $i = 1 \dots n$

GU_i = Garantie-uitgaven voor produkt i

PW_i = produktiewaarde van i

Een uitgavenindex van 200 betekent dat het aandeel van de Garantie-uitgaven in de waarde van het produkt twee keer zo hoog is als het gemiddelde. In tabel 3.1 worden de uitgavenindices voor een aantal steekjaren gegeven. De uitgavenindices in "1970" verschillen nogal van die in de andere steekjaren. Dat wordt veroorzaakt door het vrijwel ontbreken van Garantie-uitgaven voor suiker en rundvlees. Voor de overige steekjaren geldt dat de uitgavenindex voor varkens, pluimvee en eieren, groenten en fruit, rundvlees, wijn en suiker in het algemeen onder het gemiddelde ligt en die voor zuivel en granen er wat boven. De uitgavenindex voor granen, suiker, wijn en rundvlees in "1985" wijkt echter van

Tabel 3.1 Uitgavenindex a) naar produkt en sector

	"1970" b)	"1975"	"1980"	"1985"	"1989"
Granen	312	127	132	95	130
Rijst	672	63	148	94	100
Suiker (netto)	31	90	91	123	71
Olijfolie	675 c)	355	332	395	321
Oliehoudende zaden	675 d)	270	530	346	524
Eiwithoudende gewassen		122	293	327	384
Vezelgewassen		754	295	347	421
Groenten en fruit	19	21	45	47	26
Wijn		52	53	140	86
Tabak		1201	633	640	715
Plantaardige sector	152	95	107	116	127
Zuivelprodukten	183	222	205	150	120
Rundvlees	7	98	71	106	81
Schape- en geitevlees				138	262
Varkensvlees	18	12	10	8	9
Eieren en slachtpluimvee	7	5	10	5	11
Dierlijke sector	66	103	96	88	78

a) Garantie-uitgaven uitgedrukt als percentage van de produktiewaarde waarbij het gemiddelde voor alle produkten op 100 is gesteld; b) "1970" = $(1969+1970+1971)/3$, enz.; c) Inclusief oliehoudende zaden; d) Inclusief olijfolie.

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op tabel A3.

deze regel af, omdat de Garantie-uitgaven voor granen in "1985" relatief laag zijn, terwijl die voor suiker en rundvlees juist relatief hoog zijn. Schapevlees, olijfolie, oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen, vezelgewassen en tabak zijn produkten met een relatief hoge uitgavenindex. In "1989" is het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde van deze laatste produkten zo'n 3 tot 7 maal hoger dan het gemiddelde. De uitgavenindex voor schapevlees, berekend volgens de bovenstaande formule, geeft een vertekening te zien. De Garantie-uitgaven voor schapevlees (voornamelijk ooipremies) leiden niet tot een hogere prijs, wat bij andere marktordeningsprodukten wel het geval is. Hierdoor wordt de produktiewaarde van schapevlees in vergelijking met andere produkten onderschat. Bij de berekening van een uitgavenindex voor schapevlees moet dus eigenlijk worden uitgegaan van de produktiewaarde vermeerderd met de Garantie-uitgaven. Een dergelijke uitgavenindex voor schapevlees komt in "1985" uit op 119 en in "1989" op 195, wat minder is dan de indices van 138 en 262 uit tabel 3.1, maar nog steeds wel duidelijk boven het gemiddelde.

3.3 Uitgaven naar de aard van de marktordening

3.3.1 Marktordeningen: prijsondersteuning en toeslagen

Uit het voorgaande blijkt dat de mate waarin de afzonderlijke produkten door het GLB worden ondersteund, sterk uiteenloopt. Dit komt omdat de inhoud van de marktordening per produkt verschilt. Theoretisch gezien kan er een onderscheid worden gemaakt naar twee vormen van markt- en prijsbeleid: beleid dat direct ingrijpt in de prijsvorming en beleid dat bestaat uit het geven van toeslagen op de produktie of verwerking van landbouwprodukten en dat de prijsvorming verder aan de markt overlaat (zie ook paragraaf 2.2). Het GLB kan het beste worden gekarakteriseerd als een mengvorm van beide soorten, waarbij zowel de mate van direct ingrijpen in de prijsvorming als de mate waarin toeslagen worden toegekend per produkt varieert.

Het doel van een marktordening op de gemeenschappelijke landbouwm Markt is het bereiken van een vooraf vastgestelde prijs voor EG-producenten (Meester en Strijker, 1985:20). Deze prijs wordt richtprijs (voor sommige produkten streefprijs, oriëntatieprijs of basisprijs) genoemd. Er bestaan doorgaans twee hoofdinstrumenten om een marktordening te bewerkstelligen. Het eerste instrument betreft de bepaling van een interventieprijs, waartegen het produkt bij de inkoopbureaus kan worden ingeleverd. Omdat vrijwel alle agrarische produkten internationaal ver-

handelbaar zijn, kan een intern prijspeil, dat afwijkt van dat op de wereldmarkt, alleen worden gehandhaafd als er grensbeschermende maatregelen worden genomen. Het tweede hoofdinstrument heeft daarom betrekking op heffingen bij de invoer of restituties bij de uitvoer. Voor sommige produkten, zoals oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen, is het op grond van internationale handelsovereenkomsten niet toegestaan importheffingen op te leggen. In zulke gevallen kan een toeslag op de produktie of verwerking daarvan worden gegeven, waarbij de open verbinding met de wereldmarkt blijft bestaan. Er kunnen echter ook andere redenen bestaan om toeslagen te geven. Zo was bijvoorbeeld de keuze voor ooipremies in de schapemarktordening een politieke oplossing om de strijd tussen de belangrijkste schapevlees-producerende Lidstaten te beslechten. Een beschrijving van de toepassing van beide instrumenten, die per produkt verschilt en voor de gehele produktie of voor een gedeelte daarvan geldt, wordt in appendix A gegeven.

Ingrijpen in de werking van het marktmechanisme kan tot welvaartsverstoringen leiden, die in het geval van de Gemeenschappelijke landbouwmarkt onder meer tot uitdrukking komen in hogere uitgaven. De richting en omvang van deze verstoringen zijn afhankelijk van de gekozen manier van ingrijpen: prijsregulering of toeslagen. Een marktordening waarbij de interne EG-prijzen op een hoger niveau liggen dan de internationale prijzen, betekent dat consumenten naar rato van hun gebruik met hogere uitgaven worden geconfronteerd. Wanneer de interne produktie en het interne verbruik niet aan elkaar gelijk zijn, is de verstoring ook in het EG-budget (en dus voor de belastingbetaler) merkbaar. Zolang het interne verbruik groter is dan de produktie heeft de EG inkomsten uit invoerheffingen. Als de interne produktie het interne verbruik echter overtreft, moet de EG uitgaven doen om het overschot met subsidies op de wereldmarkt of de interne markt af te zetten. Een marktordening die bestaat uit het geven van toeslagen, wordt direct uit het EG-budget gefinancierd, wat tot hogere lasten voor de belastingbetalers leidt (De Hoogh, 1988:11-12). Het ingrijpen in de prijsvorming beïnvloedt de prijsverhouding van produkten, wat verschuivingen in de produktie en/of het verbruik van de betrokken produkten tot gevolg kan hebben.

3.3.2 Uitgaven

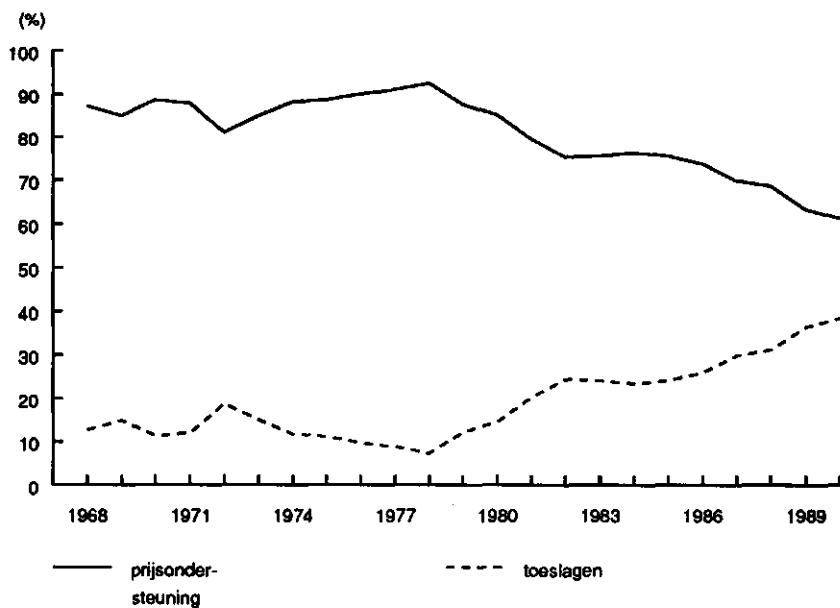
De marktordeningen van het GLB vallen in twee groepen uiteen: ordeningen waarbij het element van prijsondersteuning overheerst en ordeningen waarbij het accent op toeslagen ligt. Tot de eerste groep behoren: granen, suiker, verse groenten en fruit, wijn, zuivelprodukten, rundvlees, varkensvlees eieren en slachtpluimvee. De tweede groep bestaat uit olijf-

olie, oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen, vezelgewassen en zijderupsen, verwerkte groenten en fruit, tabak en schape- en geitevlees.

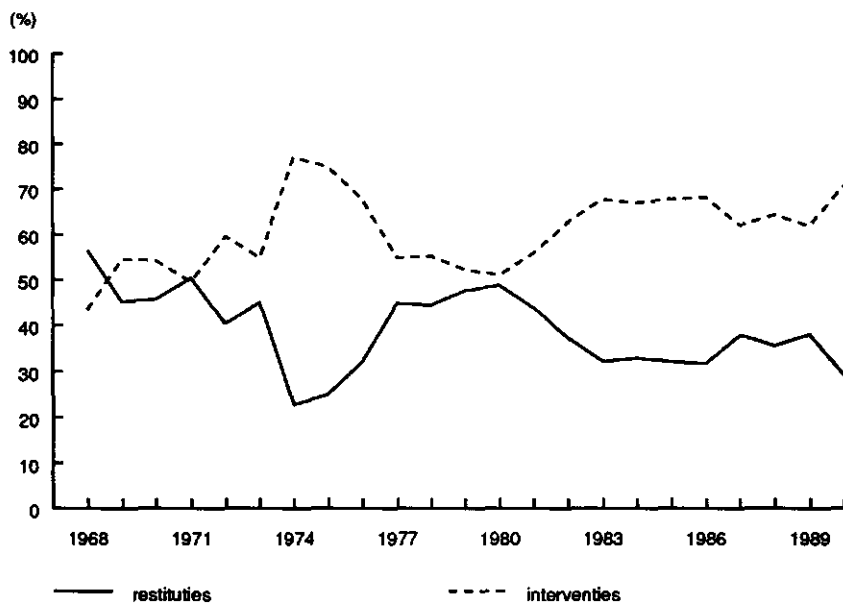
Om een indruk te krijgen van de verdeling van de Garantie-uitgaven over de twee groepen van marktordeningen, zijn de uitgaven voor de afzonderlijke produkten geaggregeerd tot twee uitgavenposten: marktordeningen met voornamelijk prijsondersteuning en marktordeningen met voornamelijk toeslagen (tabel A4). De uitgaven voor marktordeningen met prijsondersteuning bedragen in 1970 ruim 2 miljard RE en in 1990 bijna 15 miljard ECU. De uitgaven voor marktordeningen met toeslagen stijgen veel sneller: van 0,3 miljard RE in 1970 tot ruim 9 miljard ECU in 1990. Marktordeningen met prijsondersteuning vergen dus het grootste deel van de Garantie-uitgaven. Tot 1978 beloopt het aandeel van deze marktordeningen in de Garantie-uitgaven zo'n 90% (figuur 3.6). In de jaren daarna neemt het aandeel geleidelijk af tot ongeveer 75% in 1982. De uitgaven blijven vervolgens een aantal jaren op dit niveau steken, totdat er in 1986 weer een periode van daling inzet. Het relatieve aandeel van de marktordeningen met toeslagen in de Garantie-uitgaven wordt daarentegen in de loop van de tijd, en vooral in de jaren tachtig, steeds groter. In 1990 bedraagt het aandeel van de marktordeningen met prijsondersteuning in de Garantie-uitgaven ruim 60% en dat van de marktordeningen met toeslagen een kleine 40%.

De accentverschuiving van de uitgaven van het markt- en prijsbeleid van het GLB van marktordeningen met prijsondersteuning naar ordeningen met toeslagen hangt voor een deel samen met de toetreding van nieuwe Lidstaten. Als er voor produkten, die belangrijk waren voor de inkomensvorming in de nieuwe Lidstaten, nog geen marktordening bestond, moest er om politieke redenen een nieuwe regeling worden ingevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verordeningen voor schape- en geitevlees en voor katoen. Voor een ander deel vloeit de accentverschuiving voort uit de sterke volumegroei in de jaren tachtig van de produkten die via toeslagen worden ondersteund.

De accentverschuiving houdt tevens in dat het aandeel van consumenten in de budgetlasten van het beleid kleiner, en dat van belastingbetalers groter wordt. Immers, bij een marktordening die met prijsondersteuning werkt, betalen consumenten naar rato van hun gebruik van landbouwprodukten via een hogere prijs de kosten van de marktordening. Alleen wanneer de zelfvoorzieningsgraad hoger dan 100 is, leidt de marktordening tot uitgaven voor de schatkist, en daarmee voor de belastingbetaler. Bij een marktordening met toeslagen komen alle uitgaven, ongeacht het niveau van zelfvoorziening, voor rekening van de schatkist.



Figuur 3.6 Garantie-uitgaven naar soort marktordening (in %)



Figuur 3.7 Aandeel restituties en interventies in de Garantie-uitgaven (in %)

Wanneer met behulp van de uitgavenindex uit tabel 3.1 wordt nagegaan welke soort marktordening op grond van de produktiewaarde tot de hoogste uitgaven leidt, kan worden gesteld dat dit de marktordeningen zijn die voornamelijk via toeslagen werken. In het algemeen liggen de uitgaven voor deze produkten, uitgedrukt als percentage van de totale produktiewaarde, zo'n drie tot zeven maal hoger dan het gemiddelde.

De besluiten van de EG-Landbouwministers in mei 1992 over de hervorming van het GLB komen neer op een vermindering van de prijsondersteuning en een uitbreiding van de toeslageregelingen (Van Bruchem, 1992). Dit betekent dat de hier gesignaleerde tendens van een steeds groter wordend aandeel van de marktordeningen met toeslagen in de totale Garantie-uitgaven zich waarschijnlijk in de komende jaren zal voortzetten. Gelet op de snelle uitgavengroei en de hoge uitgavenindex van dit type marktordening zouden de problemen rond de beheersbaarheid van de Garantie-uitgaven in de toekomst weleens groter kunnen worden. De vele beperkingen, die de Landbouwministers hebben verbonden aan de toeslagen, werken echter als een rem op de uitgavengroei. Op basis van de oorspronkelijke voorstellen voor de hervorming schat de EG-Commissie dat de extra uitgaven voor de marktordeningen per jaar circa 2,3 miljard ECU hoger uitkomen ten opzichte van het bedrag op de ontwerpbegroting voor 1992 (34 miljard ECU) (CEG, 1991a:38). Berekeningen met het European Community Agricultural Model wijzen uit dat de reële groei van de Garantie-uitgaven tussen 1992 en 2002 bij uitvoering van de hervormingsbesluiten 3,4% per jaar bedraagt tegen 1,3% bij ongewijzigd beleid (Folmer et al., 1992).

3.4 Uitgaven voor restituties en interventies

Per marktordening kunnen de uitgaven in twee hoofdposten worden onderverdeeld: restituties en interventies. Onder de post restituties vallen de uitgaven voor subsidies bij de export van landbouwprodukten naar derde landen. De post interventie is heterogener: hieronder vallen uitgaven voor het interveniëren op de interne markt en uitgaven voor allerlei soorten toeslagen. De ontwikkeling van de aandelen van beide posten in de totale Garantie-uitgaven wordt gegeven in figuur 3.7. Hoewel de uitgaven voor interventies groter zijn, liggen de uitgaven voor interventies en restituties in de jaren zeventig (met uitzondering van 1974-76) dicht bij elkaar in de buurt. In 1970 bedragen de uitgaven voor interventies 1,4 miljard RE en die voor restituties bijna 1,2 miljard RE; in 1980 belopen beide posten ruim 5 miljard ECU (tabel A5). In de jaren tachtig neemt het aandeel van de interventie-uitgaven langzaam toe totdat het in 1990 zo'n 70%

van de Garantie-uitgaven uitmaakt. Deze stijging hangt nauw samen met de groei van de uitgaven voor de marktordeningen met toeslagregelingen in die jaren.

Restituties zorgen ervoor dat EG-landbouwprodukten op de wereldmarkt tegen een lagere prijs dan die op de interne markt kunnen worden aangeboden. Behalve uitgaven voor het reguliere handelsverkeer met derde landen komen ook de restituties bij voedselhulp ten laste van de afdeling Garantie. De overige kosten van voedselhulp, die tegen wereldmarktprijzen wordt gewaardeerd, worden geboekt op de algemene begroting van de EG. Bij de restitutie-uitgaven voor voedselhulp gaat het overigens om minder dan een half procent van de totale restitutie-uitgaven. De uitgaven voor restituties kunnen vrijwel geheel worden toegeschreven aan de export van granen, suiker, zuivel en rundvlees. Bij granen en suiker zijn de uitgaven voor restituties doorgaans wat groter dan die voor interventies; voor zuivel en rundvlees geldt het omgekeerde (tabel A6).

Interventie-uitgaven kunnen in vier categorieën worden verdeeld. De eerste categorie van uitgaven bestaat uit steun voor openbare of particuliere opslag, zoals de kosten voor opslag, de rentekosten voor de vastlegging van financiële middelen voor de aankoop van produkten en de kosten die voortvloeien uit het verschil tussen de aankoopkosten bij opslag en de ontvangsten bij verkoop van de opgeslagen produkten. De tweede groep wordt gevormd door de uitgaven voor prijscompenserende steun. Deze steun wordt toegepast om er voor te zorgen dat de verbruikersprijs lager blijft dan de producentenprijs en dat de produkten concurrerend kunnen zijn met uit derde landen ingevoerde produkten. Te denken valt daarbij aan steun voor producenten van durumtarwe, steun aan de verwerkende industrie en steun voor ondermelk. De derde soort van uitgaven heeft betrekking op steun voor het uit de markt nemen van produkten. Deze interventiemaatregel wordt alleen voor groenten en fruit en wijn toegepast. De maatregelen voor wijn betreffen zowel de verplichte distillatie van wijn als die van bijprodukten van wijnbereiding. De laatste categorie van uitgaven wordt gedaan voor produktie-oriënterende premies, die lange tijd alleen voor de sectoren zuivel en rundvlees hebben bestaan. Sinds 1989 worden deze premies echter ook in de sectoren groenten en fruit en wijn toegekend. De premies worden gegeven voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten, voor de omschakeling van het melkveebestand op rundvleesproductie, voor de geboorte van kalveren om de veestapel weer op peil te brengen, voor de bevordering van de consumptie van dopvruchten en Sint-Jansbrood en voor de definitieve stopzetting van wijnbouw. Begin jaren zeventig wordt ongeveer 80% van de interventie-uitgaven aangewend voor prijscompenserende steun

en bestaat het resterende deel vrijwel geheel uit uitgaven voor opslagmaatregelen (tabel 3.2). In 1980 zijn de uitgaven die samenhangen met de opslag van produkten gestegen tot zo'n 30% van de totale interventie-uitgaven en is het aandeel van de prijscompenserende steun tot ruim 60% gedaald. De totale uitgaven voor het uit de markt nemen van produkten en produktie-oriënterende premies, die qua omvang niet veel van elkaar verschillen, belopen een kleine 10% van de totale interventie-uitgaven. In 1990 is de verdeling van de vier groepen van interventie maatregelen over de totale interventie-uitgaven vrijwel gelijk aan die in 1980, zij het dat het aandeel van opslagmaatregelen iets kleiner is en dat van prijscompenserende steun wat groter.

Tabel 3.2 Aandeel van de verschillende maatregelen in de interventie-uitgaven (in %)

	1972	1975	1980	1985	1990
Steun voor opslag	17,5	22,6	29,1	34,2	27,6
Uit de markt nemen van produkten	1,7	4,1	5,4	6,4	3,3
Prijscompenserende steun	80,8	73,3	62,0	58,1	65,4
Produktie-oriënterende premies	-	-	3,6	1,2	3,7
Totale interventie-uitgaven (in miljoen RE/ECU)	1374	2758	5465	12914	17168

Bron: CEG, Financieel verslag betreffende het EOGFL, diverse jaren.

3.5 Ontwikkeling van de uitgaven van de afdeling Oriëntatie

De EG-uitgaven voor het landbouwstructuurbeleid lopen via de afdeling Oriëntatie van het EOGFL. Het aandeel van deze afdeling in de totale uitgaven van het EOGFL, dat zich gedurende lange tijd rond de 5% heeft gestabiliseerd, is uiterst bescheiden (tabel 2.1). Pas de laatste jaren is er een stijging waarneembaar, die samenhangt met de hervorming van de Structuurfondsen van de EG in 1988. Deze hervorming, die een versterking van de economische en sociale cohesie in de Gemeenschap als doel heeft, gaat gepaard met een verhoging van de financiële middelen van de Structuurfondsen.

In de beginjaren van het GLB blijven de uitgaven van de afdeling Oriëntatie beperkt tot steun aan individuele nationale projecten ter verbetering van de landbouwstructuur. De eerste gemeenschappelijke struc-

Tabel 3.3 Aandeel van groepen structuurmaatregelen in de uitgaven van de afdeling Oriëntatie (in %)

	1975	1978	1981	1984	1988
Projecten ter verbetering van de landbouwstructuur	79	35	31	24	20
Algemeen sociaal-structurele maatregelen	1	10	20	17	22
Regionale acties (onder andere probleemgebieden)	-	11	25	45	45
Marktgeoriënteerde structuurmaatregelen	20	44	22	9	10
Totale uitgaven afdeling Oriëntatie (in miljoen RE/ECU)	213	325	576	676	1179

Toelichting:

1. *Uitgaven betreffen verrichte betalingen.*

2. *Percentages tellen niet in alle gevallen op tot 100 omdat uitgaven voor de visserijsector zijn weggelaten.*

3. *Projecten ter verbetering van de landbouwstructuur omvatten maatregelen in het kader van regeling 17/64 en verordening 355/77.*

4. *Algemeen sociaal-structurele maatregelen verwijzen naar de 3 richtlijnen van 1972.*

5. *Regionale acties zijn gericht op specifieke regio's in de EG. Een van de belangrijkste maatregelen betreft de bergboerenregeling (richtlijn 75/268 / verordening 797/85).*

6. *Marktgeoriënteerde structuurmaatregelen zijn gericht op herstructurering van sectoren (wijn, fruit etc.).*

Bron: CEG, Financieel verslag betreffende het EOGFL, Brussel, diverse jaren; CEG, De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, Brussel, diverse jaren.

tuurmaatregelen worden in 1972 genomen en bestaan uit de richtlijnen inzake modernisering van landbouwbedrijven (72/159), bedrijfsbeëindiging (72/160) en sociaal-economische voorlichting en scholing (72/161). Deze algemene sociaal-structurele maatregelen, die voor alle EG-regio's gelden, leiden pas in 1975 tot uitgaven voor de afdeling Oriëntatie. Daarnaast kunnen nog twee andere belangrijke groepen structuurmaatregelen in de uitgaven van de afdeling Oriëntatie worden onderscheiden. Achtereenvolgens zijn dat de regionale maatregelen, die vooral op de landbouw in probleemgebieden zijn gericht, en de marktgeoriënteerde maatregelen ter bevordering van de herstructurering van bepaalde sectoren als wijn, fruit en olijven, etc. In 1975 bestaan de totale uitgaven van de afdeling Oriëntatie uit 167 miljoen RE voor projecten tot verbetering van de landbouwstructuur en 44 miljoen RE voor marktgeoriënteerde structuurmaatregelen (tabel 3.3). In 1988 nemen deze twee groepen nog ruim een kwart van de Oriëntatie-uitgaven voor hun rekening (respectievelijk 231 en 121 miljoen ECU). Het aandeel van de regionale maatregelen in de uitgaven van de af-

deling Oriëntatie stijgt na een wat aarzelende start aanzienlijk: in 1988 leggen zij beslag op bijna de helft van de middelen. De uitgaven voor algemeen sociaal-structurele maatregelen zijn met een aandeel van circa 20% in de jaren tachtig bescheiden te noemen.

Sinds de hervorming van de Structuurfondsen is het EG-structuurbeleid op vijf doelstellingen gebaseerd. Vanaf het begrotingsjaar 1989 worden de begrotingsposten van de afdeling Oriëntatie aan de hand van deze doelstellingen opgesteld, waardoor het onderscheid naar de vier groepen structuurmaatregelen moeilijk meer te maken valt. Ongeveer de helft van de Oriëntatie-uitgaven wordt in 1989 en 1990 besteed aan maatregelen in "doelstelling 1-gebieden" (gebieden met een ontwikkelingsachterstand) en "doelstelling 5b-gebieden" (plattelandsgebieden) (CEG, 1991b en CEG, 1992). Deze maatregelen zijn vergelijkbaar met de regionale acties op de begrotingen van vóór 1989. De groei van het aandeel van regionale maatregelen in de Oriëntatie-uitgaven zet zich hiermee voort.

4. OORZAKEN VAN DE STIJGING VAN DE GARANTIE-UITGAVEN

4.1 Inleiding

Een kenmerk van de naoorlogse landbouw in West-Europa is dat de groei van de vraag naar landbouwprodukten achterblijft bij de produktiegroei. Dit heeft ertoe geleid dat de EG voor steeds meer produkten zelfvoorzienend is geworden, en dat de positie van de EG op de wereldmarkt van niet-tropische landbouwprodukten verschoof van netto-importeur naar netto-exporteur.

De naoorlogse landbouw in West-Europa wordt verder gekenmerkt door een sterke produktiegroei, die zijn oorsprong vooral vindt in technologische ontwikkeling. Het voeren van een markt- en prijsbeleid, waarbij geen strikte begrenzing aan het ondersteunde produktievolume wordt gesteld, leidt in een dergelijke situatie automatisch tot een stijging van de uitgaven. Tot aan het begin van de jaren tachtig kenden de marktordeningen van het GLB, behalve die voor suiker, inderdaad geen beperkingen voor de omvang van de produktie die door prijsgaranties of toeslagen werd ondersteund. In de periode erna werden er voor steeds meer produkten garantiedrempels ingevoerd. De stijging van de Garantie-uitgaven wordt dus, zeker tot 1980, deels autonoom bepaald door technologische ontwikkeling, die via het tempo van de produktiegroei tot uitdrukking komt.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de toenemende zelfvoorziening kan worden aangewezen als oorzaak voor de stijging van de Garantie-uitgaven. De basisveronderstelling is dat de Garantie-uitgaven exponentieel gaan stijgen zodra het niveau van volledige zelfvoorziening is bereikt. In paragraaf 4.2 wordt deze veronderstelling toegelicht en worden er een aantal nuanceringen op aangebracht. Voor een vijftal produkten (granen, suiker, oliehoudende zaden, rundvlees en schapevlees) wordt vervolgens met behulp van regressie-analyse nagegaan in welke mate de ontwikkeling van de Garantie-uitgaven kan worden verklaard door de zelfvoorzieningsgraad. De regressieresultaten wijzen uit dat ook andere

factoren de omvang van de Garantie-uitgaven bepalen. Een nadere analyse van de factoren die de Garantie-uitgaven per produkt beïnvloeden volgt dan ook in paragraaf 4.3. De Garantie-uitgaven voor zuivel worden vanuit een andere invalshoek benaderd. Deze uitgaven worden in paragraaf 4.4 gerelateerd aan de omvang van de melkproduktie.

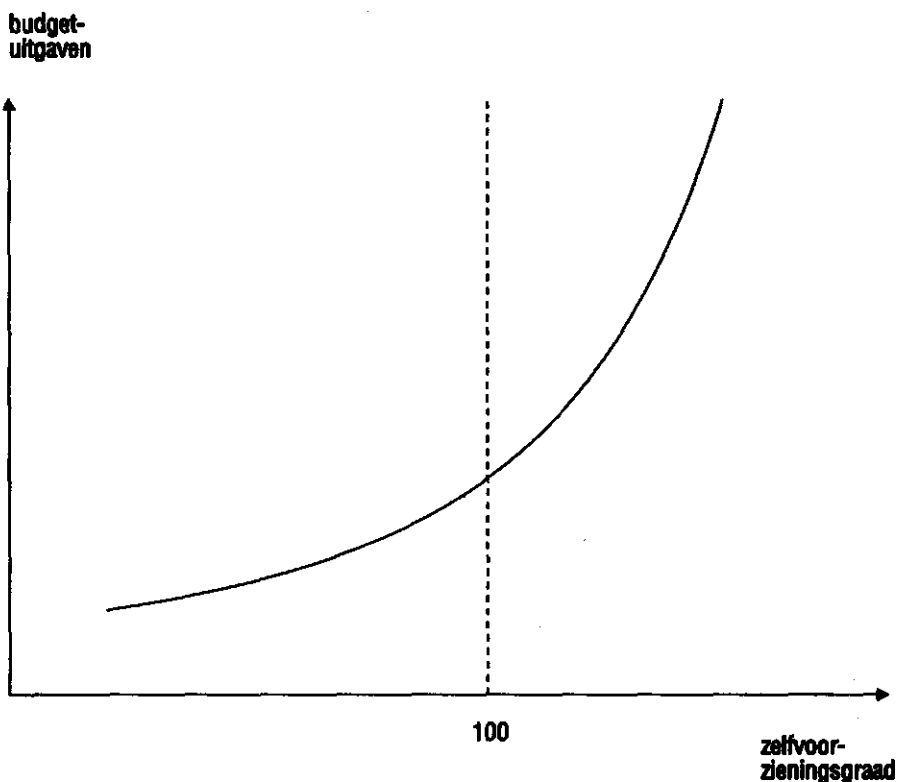
4.2 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en Garantie-uitgaven

De zelfvoorzieningsgraad voor produkt X wordt gedefinieerd als het quotiënt van de produktie van produkt X in de EG en het verbruik van produkt X in de EG, vermenigvuldigd met 100. De zelfvoorzieningsgraad van produkt X kan toe- of afnemen door veranderingen in de produktie of in het verbruik van de EG.

In de afgelopen decennia zijn de zelfvoorzieningsgraden voor vrijwel alle in de EG voortgebrachte marktordeningsprodukten tot boven de 100 gestegen. De belangrijkste produkten waarvoor de EG niet zelfvoorzienend is zijn citrusvruchten, oliehoudende zaden en schapevlees (Terluin, 1991:49). De stijgende zelfvoorziening betekent dat een steeds groter wordend deel van de produktie met exportrestituties op de wereldmarkt moet worden afgezet, wat voor de afdeling Garantie een toename van de uitgaven met zich meebrengt.

De stijgende zelfvoorziening leidt tot een verandering in de "terms of trade 1)" van de EG, doordat elke eenheid minder invoer of elke eenheid extra uitvoer een drukkend effect op de wereldmarktprijs heeft. Deze verandering van de terms of trade vormt de basis voor de veronderstelling dat, wanneer de Gemeenschappelijke landbouwprijzen op een hoger niveau dan de wereldmarktprijs blijven gehandhaafd, de stijging van de Garantie-uitgaven nadat het niveau van volledige zelfvoorziening is bereikt progressief gaat verlopen, zoals in figuur 4.1 is aangegeven. Het prijsdrukkend effect van de stijgende zelfvoorziening is relatief voordelig voor het EG-budget zolang de EG netto-importeur van landbouwprodukten is. Immers, lagere wereldmarktprijzen leveren dan bij gelijkblijvende interne prijzen per eenheid import hogere importheffingen op. De totale inkomsten uit de heffingen zullen vervolgens weliswaar dalen door een kleiner importvolume. In een situatie waarin de EG netto-exporteur is, werkt het prijsdrukkend effect echter in het nadeel van het EG. Bij een gelijkblijvend intern prijspeil vergroot elke extra uitgevoerde eenheid het verschil tussen

1) De terms of trade (ruilvoet) van een land meet het aantal eenheden export dat een land moet ruilen tegen een eenheid import.



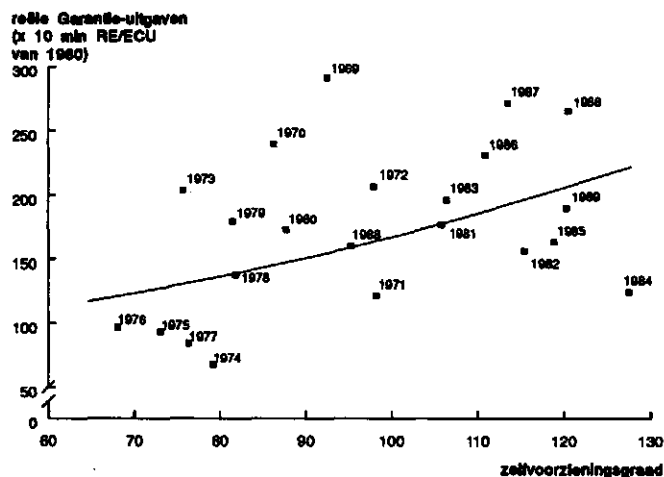
Figuur 4.1 Het verloop van de budgetuitgaven bij stijgende zelfvoorziening

de interne prijs en de wereldmarktprijs. Een uitbreiding van de uitvoer leidt in deze situatie niet alleen tot een groter volume waarover exportrestituties moeten worden betaald, maar ook tot hogere restituties per eenheid uitvoer (Meester en Strijker, 1988:84-85). Deze ontwikkeling van de marginale restituties veroorzaakt de toenemende progressie in de Garantie-uitgaven.

De bovenstaande veronderstelling over de relatie tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven geldt alleen als aan de ceteris paribus-voorwaarde is voldaan. In de praktijk kunnen zich echter verschillende factoren voordoen die strijdig zijn met deze voorwaarde, zodat het vloeiend verloop van de exponentiële relatie tussen de Garantie-uitgaven en de zelfvoorzieningsgraad nogal wat afwijkingen kan vertonen. In de eerste plaats wordt het niveau van de wereldmarktprijs benaderd vanuit

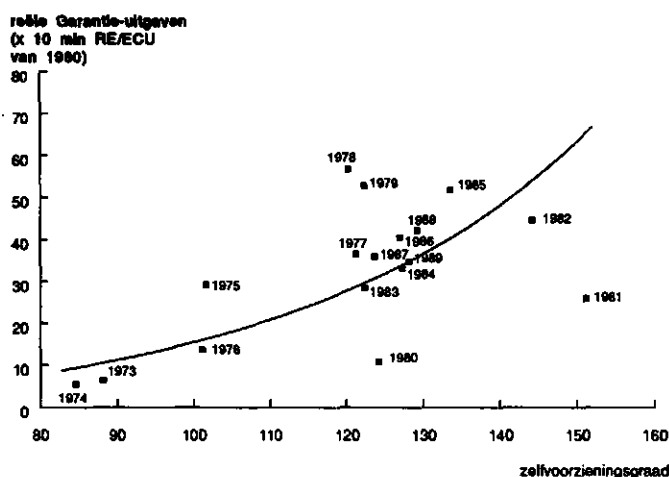
een eenzijdige EG-invalshoek. Aan veranderingen in de wereldmarktprijzen, die het gevolg zijn van wijzigingen in vraag en aanbod van andere landen, wordt voorbijgegaan. In de tweede plaats blijft de invloed van de wisselkoers tussen de Amerikaanse dollar en de ECU buiten beschouwing. Wereldmarktprijzen worden meestal uitgedrukt in Amerikaanse dollars, terwijl landbouwprijzen op de interne markt in ECUs worden genoteerd. In de berekening van het verschil tussen beide prijzen spelen fluctuaties in de wisselkoers tussen de Amerikaanse dollar en de ECU een rol. Een hoge dollarkoers leidt bij dezelfde wereldmarktprijs in dollars tot een kleiner verschil met de interne prijs, en dus tot lagere exportrestituties, dan een lage koers. In de derde plaats wordt er vanuit gegaan dat het interne prijspeil ongewijzigd blijft, terwijl de prijzen in de jaarlijkse Prijsbesluiten van de EG-ministerraad voortdurend worden aangepast. In de vierde plaats moet worden gewezen op beleidsaanpassingen van het GLB, die de omvang van zowel de zelfvoorzieningsgraad als de Garantie-uitgaven kunnen beïnvloeden. De zelfvoorzieningsgraad kan kunstmatig op een lager niveau worden gebracht door gesubsidieerde interne afzet. De invloed van deze factor zou kunnen worden geëlimineerd door de zelfvoorzieningsgraad daarvoor te corrigeren. Bij beleidswijzigingen van het GLB die gevolgen hebben voor de hoogte van de budgetuitgaven valt te denken aan garantiedrempels, premiestelsels en marktbeheer (opbouwen of wegwerken van interventievoorraden). In het algemeen zijn de beleidsaanpassingen erop gericht de groei van de Garantie-uitgaven af te remmen, waardoor de stijging minder exponentieel of zelfs lineair gaat verlopen. Aan dit verloop kan dan ook in zekere zin worden afgelezen in hoeverre het beleid succesvol is geweest. In de laatste plaats kunnen incidentele factoren, zoals bijvoorbeeld uitzonderlijke weersomstandigheden, de omvang van de Garantie-uitgaven beïnvloeden.

Ondanks deze "mitsen en maren" biedt de veronderstelling over de relatie tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven een werkbaar uitgangspunt in de analyse van factoren, die de stijging van de Garantie-uitgaven beïnvloeden. Voor granen, suiker, oliehoudende zaden, rundvlees en schapevlees is nagegaan in hoeverre het verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven met behulp van exponentiële regressie-analyse aan te tonen valt. In de berekeningen is uitgegaan van reële Garantie-uitgaven (ECUs van 1980). Uit de resultaten van de berekeningen, die in de figuren 4.2-4.6 zijn weergegeven, blijkt dat het verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven varieert van zwak (voor granen) tot vrij sterk (voor rund- en schapevlees). Voorts lijkt in een aantal gevallen een lineair verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven even goed bij de waarnemingen te passen als een exponentieel verband. De vergelijking van de residuele kwadra-



Figuur 4.2 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor granen, 1968-1989 *)

*) $In Y = \alpha + \beta X$ $R^2 = 0,21$
 $\alpha = 4,11$ (standaarddeviatie: 0,36)
 $\beta = 0,01$ (standaarddeviatie: 0,004)
aantal waarnemingen: 22.



Figuur 4.3 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven (netto) voor suiker, 1973-1989 *)

*) $In Y = \alpha + \beta X$ $R^2 = 0,50$
 $\alpha = -0,176$ (standaarddeviatie: 0,524)
 $\beta = 0,029$ (standaarddeviatie: 0,007)
aantal waarnemingen: 17.

tensom van de lineaire en exponentiële regressie (Theil, 1979:544) wijst uit dat alleen voor schapen een exponentieel verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven significant beter is dan een lineair verband, terwijl voor rundvlees het omgekeerde geldt. Voor granen, suiker en oliehoudende zaden kan op grond van deze vergelijking geen uitspraak worden gedaan.

4.3 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en Garantie-uitgaven per produkt 1)

4.3.1 Inleiding

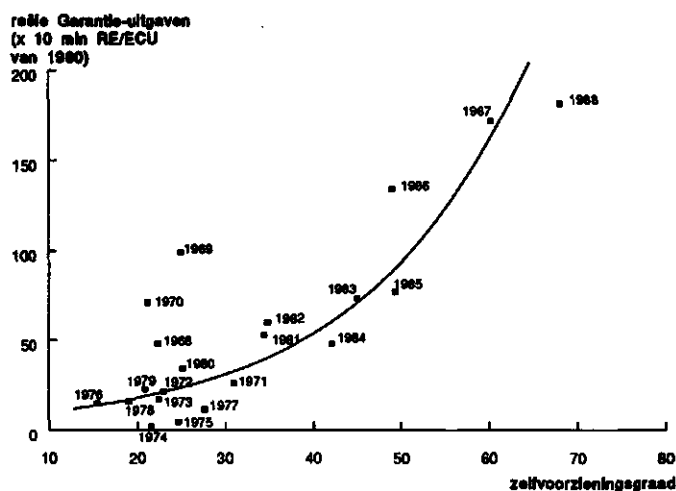
Uit de spreiding van de waarnemingen rond de regressielijn in de figuren 4.2-4.6 kunnen de jaren worden afgeleid waarin de Garantie-uitgaven - gezien het niveau van de zelfvoorziening - uitzonderlijk hoog of laag zijn. In de deze paragraaf wordt per produkt geanalyseerd welke factoren de afwijkingen in de Garantie-uitgaven in de desbetreffende jaren hebben veroorzaakt. Omdat voor rundvlees een lineair verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven statistisch significanter is dan een exponentieel verband, wordt voor dit produkt uitgegaan van een lineair verband. Deze keuze beïnvloedt de identificatie van jaren met afwijkende Garantie-uitgaven enigszins.

4.3.2 Granen

Tot 1973 is de EG-6 min of meer zelfvoorzienend voor granen. Door de toetreding van met name het Verenigd Koninkrijk tot de EG in 1973 laat de zelfvoorzieningsgraad een forse daling zien: van 98% in 1972 tot 76% in 1973 (tabel 4.1). In de jaren daarna klimt de zelfvoorzieningsgraad schoksgewijs op tot 120% in 1989. Deze stijging wordt deels veroorzaakt door een groeiende graanproductie en deels door een niet proportioneel toenemend verbruik wegens overschakeling op graansubstituten.

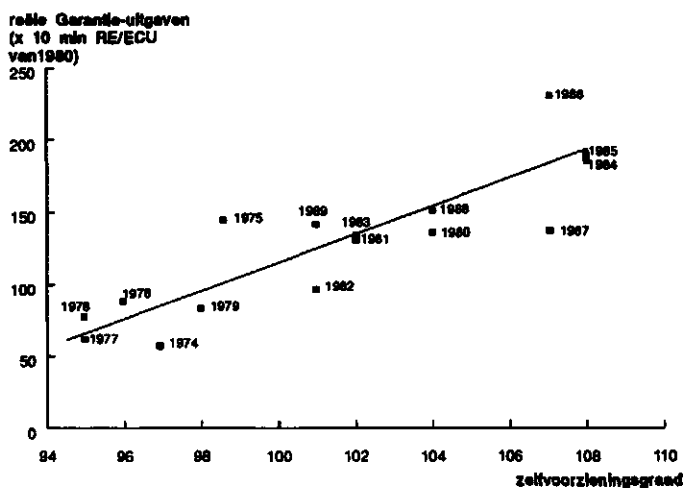
Het verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven voor granen is zwak en van een sterke exponentiële stijging nadat volledige zelfvoorziening is bereikt, is geen sprake (figuur 4.2). De helling van de regressielijn verloopt uiteraard steiler als wordt uitgegaan van netto-graanutgaven (Garantie-uitgaven minus de inkomsten uit importheffin-

1) Tenzij anders vermeld, is informatie over de situatie op de landbouwmarkten afkomstig uit: CEG, De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, diverse jaren; CEG, Financieel Verslag van het EOGFL, diverse jaren en LEI, Landbouw-Economisch Bericht, diverse jaren.



Figuur 4.4 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor oliehoudende zaden, 1968-1988 *)

*) $\ln Y = \alpha + \beta X$ $R^2 = 0,47$
 $\alpha = 1,754$ (standaarddeviatie: 0,873)
 $\beta = 0,055$ (standaarddeviatie: 0,013)
aantal waarnemingen: 21.



Figuur 4.5 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor rundvlees, 1974-1989 *)

*) $Y = \alpha + \beta X$ $R^2 = 0,78$
 $\alpha = -840,312$ (standaarddeviatie: 23,936)
 $\beta = 9,548$ (standaarddeviatie: 1,374)
aantal waarnemingen: 16.

Tabel 4.1 Zelfvoorzieningsgraden van enkele marktordeningsprodukten, EUR6/9/10/12 a)

Jaar	Granen	Suiker	Olieh. zaden b)	Rund- vlees	Boter c)	Magere- melkp. c)	Schapen
1968	95	103	22	89	113	149	83
1969	92	110	25	87	107	121	75
1970	86	101	21	89	105	132	75
1971	98	118	31	89	107	138	80
1972	98	111	23	81	124	137	73
1973	76	88	22	86	101	135	59
1974	79	85	22	97	92	148	66
1975	73	102	25	99	95	182	64
1976	68	101	15	96	104	122	64
1977	76	121	28	95	106	132	64
1978	82	120	19	95	114	124	65
1979	82	122	21	98	115	129	66
1980	88	124	25	104	121	162	71
1981	106	151	34	102	118	178	75
1982	115	144	35	101	127	180	72
1983	106	122	45	102	143	133	76
1984	128	127	42	108	125	106	76
1985	119	134	49	108	123	116	76
1986	111	127	49	107	130	146	80
1987	114	124	60	107	105	116	81
1988	121	129	68	104	91	110	83
1989	120	128	.	101	114	145	82
1990	132	123	.

a) EUR6 van 1968-1972; EUR9 van 1973-80; EUR10 van 1981-1985 en EUR12 van 1986-1990;

b) Olie; c) EUR10 van 1986-1990.

Bronnen:

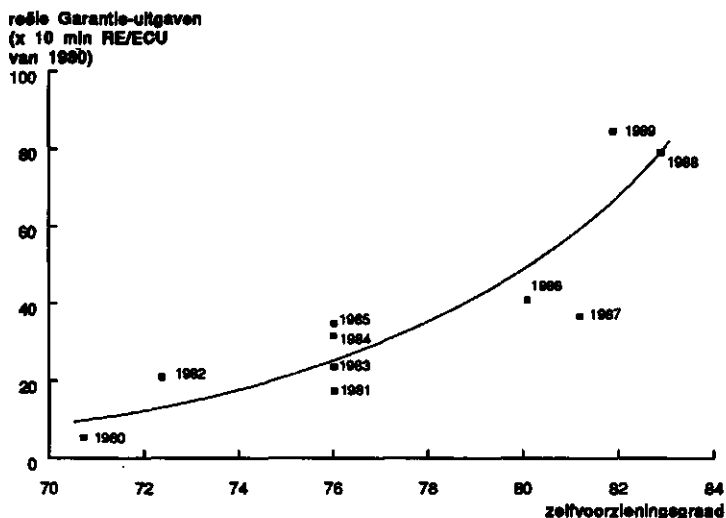
CEG, *De toestand in de landbouw in de Gemeenschap, verslag 1989 en 1990*, Brussel, 1990/91;

Eurostat, *Agriculture. Statistical Yearbook*, diverse jaren;

Eurostat, *Animal Production, quarterly statistics*, diverse jaren;

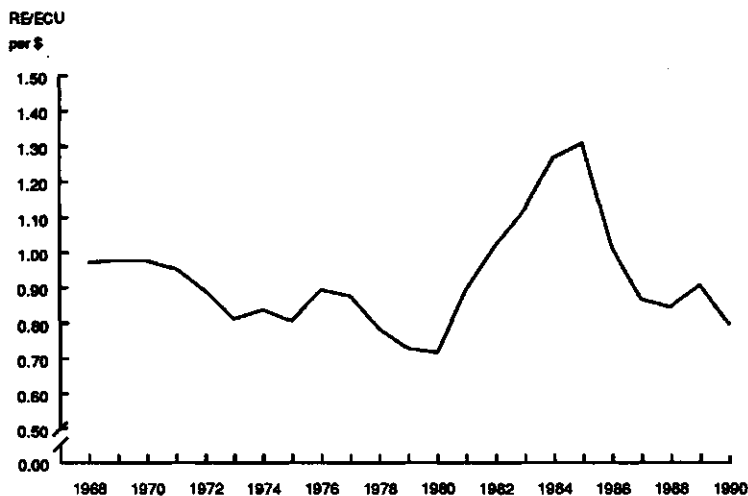
Eurostat, *Crop Production, quarterly statistics*, diverse jaren.

gen op graan). Opvallend is dat jaren, waarin de uitgaven sterk afwijken van de regressielijn, steeds in groepjes van twee of meer opeenvolgende jaren zijn geclusterd. Zo zijn de Garantie-uitgaven in de jaren 1969-1970, 1972-1973 en 1986-1988 relatief hoog en die in 1974-1977 en 1984-1985 relatief laag. De factoren die deze afwijkingen hebben bewerkstelligd, worden hieronder toegelicht.



Figuur 4.6 Het verband tussen zelfvoorzieningsgraad en reële Garantie-uitgaven voor schapevlees, 1980-1989 *)

*) $\ln Y = \alpha + \beta X$ $R^2 = 0,80$
 $\alpha = -9,844$ (standaarddeviatie: 0,376)
 $\beta = 0,171$ (standaarddeviatie: 0,030)
aantal waarnemingen: 10.



Figuur 4.7 Ontwikkeling van de koersverhouding RE/ECU en de Amerikaanse dollar, 1968-1990

Bron: CEG, European Economy, december 1991, p. 262.

In vergelijking met de omliggende jaren was de EG-graanexport in 1969 en 1970 relatief hoog, terwijl tegelijkertijd de wereldmarktprijzen voor tarwe een ongekend laag niveau bereikten (Lingard en Hubbard, 1991:246). Deze combinatie van factoren veroorzaakte de hoge Garantie-uitgaven in deze jaren.

In het oogstjaar 1972/73 brengen overstromingen grote schade toe aan de sojabonenteelt in de VS. Tegelijkertijd kampt de Sovjet-Unie met een slechte graanoogst en wordt de vismeelproductie door tegenvallende an-sjovisvangsten in Peru drastisch verminderd. Dit alles leidt tot een grote schaarste aan veevoedergrondstoffen op de wereldmarkt, waardoor de prijzen in de periode 1972-74 enorm worden opgestuwd. Voor de EG betekent dit dat het prijsverschil tussen de interne markt en de wereldmarkt wordt verkleind en dat de exportrestituties per ton lager worden. De daling van de dollarkoers in deze jaren (zie figuur 4.7) heft de vermindering van het prijsverschil echter weer enigszins op. Toch liggen de Garantie-uitgaven in 1972 en 1973 op een hoog niveau doordat de Europese Commissie de graanexport fors uitbreidt. Daarbij dient echter wel te worden opgemerkt dat 1973 voor de graanuitgaven een "vreemd" jaar is. De uitgaven lijken gezien de lagere zelfvoorzieningsgraad aan de hoge kant te liggen, maar deze daling valt alleen toe te schrijven aan de toetreding van het VK tot de Gemeenschap. Het gewicht van deze lidstaat, die een lage zelfvoorzieningsgraad heeft (33% tegen 98% in EUR6), in de berekening van de zelfvoorzieningsgraad van de EUR9 is aanzienlijk. Daarnaast staat er door de uitbreiding van de Gemeenschap een veel grotere graanproductie tegenover de Garantie-uitgaven. De nieuwe lidstaten zorgen met name voor een flinke toename van de uitgaven voor denaturering van zachte tarwe. Wordt met deze omstandigheden rekening gehouden, dan komt het uitgavenniveau in 1973 in een ander licht te staan. De invloed van de schaarste op de wereldmarkt wordt in 1974 merkbaar in de uitgaven voor graanrestituties, die tot het historisch lage bedrag van 67 miljoen ERE zakken. Bovendien wordt in 1974 de mogelijkheid tot denaturering van zachte tarwe geschorst, waardoor ook de interventie-uitgaven omlaag gaan. De relatief hoge wereldmarktprijzen en de wat hogere dollarkoers hebben ook in de drie jaren na 1974 een matigende werking op de restitutie-uitgaven.

De extreem lage dollarkoers in de jaren 1979-80 brengt de uitgaven aan restituties, en daarmee de totale graanuitgaven op een fors hoger niveau. In de jaren 1984 en 1985 doet de tegenovergestelde situatie zich voor: door de hoge dollarkoers (gemiddeld 1,29 ECU per dollar tegenover 0,72 ECU in 1979-80) komen de exportrestituties op het laagste niveau van de jaren tachtig te liggen (Van Berkum, 1992:82).

De hoge graanuitgaven in de jaren 1986-88 staan in het teken van het exportbeleid van de VS en pogingen om via aanpassingen van het GLB de landbouwuitgaven te beteugelen. In 1985 besloten de VS tot een forse verlaging van de steunprijzen voor graanproducenten (loan rates) om zo hun concurrentiepositie op de wereldgraanmarkt te verbeteren. De daling van de dollarkoers, die vanaf 1986 inzette, stimuleerde de concurrentiepositie van de VS verder. Om haar aandeel op de wereldmarkt te handhaven, moest de EG hogere restituties per eenheid graan verlenen (Van Berkum, 1992:82-82). Hierdoor verdrievoudigden de Garantie-uitgaven aan export-restituties voor graan tussen 1985 en 1987. In 1988 trokken de wereldmarktprijzen weer aan omdat de graanoogst in de VS door droogte werd geteisterd. De restitutie-uitgaven bleven ongeveer op het niveau van 1987.

Om een halt toe te roepen aan de al maar toenemende EG-graanproductie en de daarmee gepaard gaande stijging van de budgetlasten, gaat de Raad van Ministers in zijn Prijsbesluiten voor 1986/87 over tot een restrictief prijsbeleid. Voorts worden de kwaliteitseisen voor het in te leveren graan aangescherpt en wordt de interventieperiode beperkt van 1 oktober tot 30 april. Deze maatregelen leiden in 1986 echter nog niet tot een beperking van met name de interventie-uitgaven. Dat komt omdat het ruimen van de interventievoorraad graan, die eind 1985 een recordomvang van ruim 18 miljoen ton heeft, veel kosten met zich meebrengt. In de Prijsbesluiten voor 1986/87 wordt ook een medeverantwoordelijkheidsheffing ingesteld om graanproducenten een deel van de kosten van de afzet van het graanoverschot te laten financieren. Deze heffing biedt in 1986 nog nauwelijks een verlichting van het graanbudget; pas in latere jaren dekken de inkomsten uit de heffing zo'n 15% van de graanuitgaven.

In februari 1988 wordt een hernieuwde poging gedaan om de EG-landbouwuitgaven te begrenzen. Tijdens de Brusselse top wordt besloten tot een aanscherping en uitbreiding van de stabilisatoren voor landbouwprodukten en tot het versneld afschrijven op de boekwaarde van de enorme interventievoorraden. Verder wordt er een richtlijn voor de stijging van de Garantie-uitgaven geïntroduceerd, die bepaalt dat de jaarlijkse groei van de Garantie-uitgaven niet meer dan 74% van de jaarlijkse toename van het BNP in de EG mag bedragen ¹⁾. Voor de afschrijving op de boekwaarde van de graanvoorraden wordt een bedrag van zo'n 300 miljoen ECU uitgetrokken. Hierdoor verdwijnt de interventievoorraad wel ge-

1) Hoewel de besluiten van de Brusselse top hier worden genoemd, hebben ze uiteraard ook gevolgen voor de overige produkten. Bij de behandeling van die produkten wordt echter alleen op die elementen gewezen, die direct op het betreffende produkt betrekking hebben.

deeltelijk, maar verminderen de Garantie-uitgaven ten opzichte van 1987 niet. De 300 miljoen ECU die op de begrotingspost graanuitgaven worden geboekt, weerspiegelen overigens slechts een deel van de uitgaven die voor de afschrijving op de boekwaarde van de interventievoorraad wordt gedaan. Het resterende bedrag van bijna 750 miljoen ECU staat op de begrotingspost "afschrijving interventievoorraden" (zie tabel A1).

4.3.3 Suiker

Reeds vanaf het begin van de gemeenschappelijke landbouwmarkt is de EG zelfvoorzienend in suiker geweest. Alleen direct na de uitbreiding van de EG in 1973 hebben zich twee jaren voorgedaan waarin de EG-suikerproductie ontoereikend is om aan de interne vraag te voldoen. Na de verhoging van de suikerquota in 1974/75 komt de zelfvoorzieningsgraad weer boven 100% te liggen. Vanaf het eind van de jaren zeventig schommelt de zelfvoorzieningsgraad rond 125%, met als uitschieters de jaren 1981 en 1982 (tabel 4.1). De suikermarktordening ondersteunt alleen de productie die binnen het A- en B-quotum valt. Het interne verbruik is ongeveer gelijk aan het A-quotum. Dit betekent dat het B-quotum met exportrestituties op de wereldmarkt moet worden afgezet. C-suiker (productie boven het A- en B-quotum) wordt ook geëxporteerd, maar hiervoor worden geen exportrestituties verleend. Export van C-suiker leidt dus niet direct tot hogere Garantie-uitgaven. Vanwege het drukkend effect van deze export op de wereldmarktprijzen heeft het indirect wel invloed op de Garantie-uitgaven, doordat de restituties voor het B-quotum hoger worden.

Voor suiker is bij de regressie-analyse van de zelfvoorzieningsgraad op de uitgaven uitgegaan van de reële netto-suikeruitgaven (Garantie-uitgaven minus producentenheffingen, zie paragraaf 3.2). Omdat er pas vanaf 1973 netto-suikeruitgaven worden gedaan, is dit jaar als beginpunt in figuur 4.3 gekozen. De correlatie tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven voor suiker is niet alleen hoger dan voor granen, maar de uitgaven stijgen ook sneller bij een toenemende zelfvoorzieningsgraad (vergelijk β -coëfficiënten: 0,03 bij suiker tegen 0,01 bij granen). Net als bij granen zijn er hier ook weer clusters van opeenvolgende jaren te onderscheiden waarin de Garantie-uitgaven uitzonderlijk hoog of laag zijn. Dit geldt vooral in de jaren 1977-79 en 1980-82.

De internationale suikermarkt wordt gekenmerkt door grote prijschommelingen vanwege vertraagde aanbodreacties op de marktontwikkelingen. Zo bereikte de wereldmarktprijs voor suiker in de jaren 1977-79 een dal en in de twee daaropvolgende jaren een piek (Van Berkum,

1992:102-03). Het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interne prijs werd eind jaren zeventig vergroot door de daling van de dollarkoers (zie figuur 4.7). De hoge Garantie-uitgaven in deze jaren werden dan ook veroorzaakt door de hoge exportrestituties. Begin jaren tachtig deed zich het omgekeerde voor: het toch al kleinere prijsverschil tussen de wereldmarkt en de interne markt werd gunstig beïnvloed door de hoger wordende dollarkoers. De uitgaven voor suikerrestituties waren in 1980 en 1981 dan ook uiterst bescheiden.

4.3.4 Oliehoudende zaden

Oliehoudende zaden vormen één van de weinige landbouwproducten waarvoor de EG nog niet zelfvoorzienend is. In de jaren zeventig schommelt de zelfvoorzieningsgraad (op basis van olie) rond de 25%. Door een jaarlijkse produktiegroei tussen 1979 en 1988 van circa 20% is de zelfvoorzieningsgraad continu gestegen tot bijna 70% in 1988. Deze sterke produktiegroei is vooral veroorzaakt door een verschuiving in de produktie van de onder prijsdruk staande granen naar oliehoudende zaden.

De Garantie-uitgaven voor oliehoudende zaden stijgen vrij fors bij een toenemende zelfvoorzieningsgraad (figuur 4.4). De verklaring voor het optreden van een exponentiële toename in de uitgaven, nog voordat er sprake is van volledige zelfvoorziening, moet worden gezocht in de aard van de marktordening. De produktie van oliehoudende zaden wordt ondersteund door verwerkingstoelagen, die het verschil tussen de interne richtprijs en de wereldmarktprijs overbruggen (zie appendix A). Naarmate de zelfvoorziening in de EG toeneemt, zal de vraag op de wereldmarkt verminderen. Aangezien de EG bijna de helft van de wereldinvoer van oliehoudende zaden voor haar rekening neemt (Van Berkum, 1992:89), heeft dit een prijsdrukkend effect. Bij een gelijkblijvend intern prijspeil zal de verwerkingstoelage daarom voor elke extra geproduceerde eenheid toenemen. Deze hogere toeslag moet bovendien voor de totale omvang van de produktie worden betaald.

De Garantie-uitgaven zijn, gezien het niveau van de zelfvoorzieningsgraad, in de jaren 1968-70 en 1986 relatief hoog en in 1988 relatief laag. De hoge uitgaven in 1968-70 worden veroorzaakt doordat olijfolie in deze periode nog onder de Garantie-uitgaven voor oliehoudende zaden valt. Wordt hier rekening mee gehouden, dan kunnen de Garantie-uitgaven in deze jaren als vrij normaal worden beschouwd. De hoge uitgaven in 1986 hangen deels samen met de vrij lage wereldmarktprijs en de dalende dollarkoers. Verder is de oliezadenproduktie in de Gemeenschap door de toetreding van Spanje en Portugal in dat jaar zo'n 20% groter geworden,

en daarmee ook het volume waarvoor toeslagen moeten worden gegeven. Het besluit van de Raad van Ministers tenslotte, om bij overschrijding van de garantiedrempel de steunprijzen nog in het lopende seizoen te verlagen, heeft daarentegen een dempende werking op de uitgaven in 1986. De meevallende Garantie-uitgaven in 1988 kunnen vooral aan de gunstige situatie op de wereldmarkt worden toegeschreven: de prijzen voor oliehoudende zaden zijn hoog door de tegenvallend oogsten in de VS. Ook de stabilisatorenbesluiten van de Brusselse top, die voor oliehoudende zaden inhouden dat er bij overschrijding van de produktiedrempel niet langer een maximum percentage voor de verlaging van de steunprijzen geldt, hebben een matigend effect op de uitgaven voor met name zonnebloemzaden.

4.3.5 Rundvlees

De zelfvoorzieningsgraad van rundvlees (inclusief kalfsvlees) beweegt zich in een smalle marge rond volledige zelfvoorziening (zie tabel 4.1). Tot 1974 ligt de zelfvoorzieningsgraad ruim 10 punten onder de 100%. Daarna komt hij dicht in de buurt van de 100% maar blijft er tot 1980 onder. Vanaf 1980 ligt de zelfvoorzieningsgraad continu boven de 100%. De relatie tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven voor rundvlees is in figuur 4.5 afgebeeld. De jaren 1968-73 zijn in deze figuur weggelaten omdat de uitgaven voor rundvlees in deze periode vrijwel nihil zijn. De uitgaven vertonen een vrij sterk positief lineair verband met de zelfvoorzieningsgraad. Het lineaire verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de uitgaven wijst erop dat de EG-beleidsmakers er kennelijk in zijn geslaagd om, door voortdurende aanpassingen in de marktordening van rundvlees, een exponentiële uitgavenstijging te voorkomen. Forse afwijkingen in het uitgavenpatroon doen zich alleen voor in 1975, 1986 en 1987. De afwezigheid van veel uitschieters in de Garantie-uitgaven kan worden verklaard doordat het beheer van de rundvleesmarkt vrijwel direct zichtbaar wordt in de uitgaven. De interventievoorraden rundvlees, waarvan de opslag wegens hoge vrieskosten duur is, moeten snel worden verkocht omdat rundvlees slechts beperkt houdbaar is en bij lang bewaren aan kwaliteit inboet (Meester en Strijker, 1985:100).

De tekortsituatie op de wereldrundvleesmarkt aan het begin van de jaren zeventig slaat in 1974 om. Het grote aantal slachtingen in de EG en de VS tengevolge van de hoge veevoederprijzen zorgt voor een forse verruiming van het aanbod en lage vleesprijzen. Deze marktsituatie zet zich in 1975 voort. De lage wereldmarktprijzen en de dalende dollarkoers leiden tot een stijging van de restitutie-uitgaven, die in 1975 drie keer zo hoog zijn als in het jaar daarvoor. Verder komen de interventie-uitgaven in 1975

op een hoog niveau terecht doordat forse hoeveelheden vlees in interventie en particuliere opslag worden genomen. Ook de in dat jaar van kracht wordende maatregelen stuwden de uitgaven verder op: een slachtpremie voor bepaalde volwassen runderen en een premie bij de geboorte van kalveren.

De invoering van de superheffing brengt in 1984 en de daarop volgende jaren een toename van het aantal slachtingen van melkkoeien met zich mee. Het gevolg is een enorme groei van de voorraden rundvlees. Eind 1985 bedraagt de interventievoorraad zo'n 800 000 ton, wat een verdubbeling ten opzichte van 1983 betekent. In 1986 wordt de voorraad weer iets kleiner doordat rundvlees via speciale programma's tegen sterk gereduceerde prijzen in de Sovjet-Unie en Brazilië wordt afgezet. In datzelfde jaar bereikt de wereldmarktprijs voor rundvlees een dieptepunt (Van Berkum, 1992:144). In combinatie met de dalende dollarkoers leidt dit tot hoge exportrestituties. De hoge Garantie-uitgaven in 1986 hangen dan ook samen met de speciale afzetprogramma's en de ongunstige situatie op de wereldmarkt. De interventieprijzen voor rundvlees worden in 1987 met ruim 10% verlaagd, waardoor de Garantie-uitgaven in dat jaar een vrij laag peil bereiken.

4.3.6 Schape- en geitevlees

De analyse van de relatie tussen de zelfvoorzieningsgraad en de reële Garantie-uitgaven voor schapevlees begint in 1980, omdat in dat jaar de marktordening voor schape- en geitevlees wordt ingesteld. De zelfvoorzieningsgraad van schape- en geitevlees klimt geleidelijk op van 71 in 1980 tot 83 in 1988, slechts onderbroken door een geringe daling in 1982 (zie tabel 4.1). Deze stijging is de resultante van een toename van zowel de produktie als het verbruik (respectievelijk 1,6% en 1,1% per jaar in de periode 1981-87 (CEG, 1987:2-3)). De reële Garantie-uitgaven nemen al ruim voor er sprake is van volledige zelfvoorziening exponentieel toe, zoals te zien is in figuur 4.6. De correlatiecoëfficiënt van de regressievergelijking van 0,80 is vrij hoog. Bovendien is het exponentiële verband tussen beide variabelen statistisch signifikanter dan een lineair verband (zie paragraaf 4.2). De Garantie-uitgaven in 1982 en 1989 zijn, gezien het niveau van zelfvoorziening, relatief hoog en die in 1987 relatief laag.

Schapevlees is één van de produkten waarvoor de marktordening via toeslagen werkt. De ooi-premie, berekend op basis van het verschil tussen de basisprijs en de gemiddelde representatieve marktprijs vormt het belangrijkste ondersteuningsinstrument. Een progressieve stijging van de uitgaven al ruim voor het bereiken van volledige zelfvoorziening doet

zich ook voor bij de oliehoudende zaden (zie paragraaf 4.3.4). De marktordening voor deze groep van produkten wordt eveneens met behulp van premies geregeld. De verklaring voor het relatief vroeg optreden van de progressieve stijging van de uitgaven moet dan ook worden gezocht in de aard van de marktordening. Bij de bespreking van de oliehoudende zaden is er al op gewezen dat er van de stijgende zelfvoorziening in de EG een drukkend effect op de wereldmarktprijs uitgaat. Omdat de EG de grootste schapevleesproducent en -importeur op de wereldmarkt is, kan dit effect aanzienlijk zijn. Bij een gelijkblijvend intern prijspeil wordt het verschil tussen beide prijzen, dat door een premie moet worden overbrugd, steeds groter. Nu is het voor schapevlees evenwel zo dat de progressieve stijging in de uitgaven in de tweede helft van de jaren tachtig ongeveer samenvalt met de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap. Hoewel de zelfvoorzieningsgraad van de EG hierdoor slechts weinig toeneemt, moet wel worden bedacht dat de EG-productie ruim een kwart groter wordt, en daarmee dus ook het aantal ooien waarvoor premies moeten worden betaald. Een gedeelte van de progressieve stijging moet dan ook worden toegeschreven aan de grotere schapevleesproductie. Gecorrigeerd voor de Spaanse toetreding blijft er echter nog steeds sprake van een progressieve stijging, omdat het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde in deze jaren sterk toeneemt (zie tabel A3).

De aanzienlijke groei van de invoer van schapevlees uit Nieuw-Zeeland, Australië en Argentinië naar de Gemeenschap in 1982 zet vooral de marktprijzen in het Verenigd Koninkrijk flink onder druk. Hierdoor stijgen de uitgaven voor Britse slachtpremies, die in dat jaar zo'n 80% van de Garantie-uitgaven voor schapevlees uitmaken, fors. Bovendien worden in dit jaar voor het eerst ooi-premies in Frankrijk, Duitsland en Nederland toegekend, wat een verder opwaarts effect op de uitgaven heeft. In 1980 waren de Garantie-uitgaven nog uitsluitend gericht op het VK; in 1981 werd 98% van de uitgaven besteed in het VK en 2% in Ierland.

De Garantie-uitgaven in 1987 lijken laag, maar dit is uitsluitend het gevolg van de verlegging van de basis van het begrotingsjaar (zie noot a) bij tabel A1). Hierdoor loopt het begrotingsjaar van 1987 van 1 januari tot 1 november. In deze tien maanden wordt slechts 70% van de Garantie-uitgaven voor schapevlees, die in het hele kalenderjaar 1987 zijn gedaan, op de begroting geboekt. Als er met een begrotingsjaar van 12 maanden wordt gerekend, dan zouden de reële Garantie-uitgaven voor schapevlees uitkomen op zo'n 518 miljoen ECU. Dit bedrag ligt dicht in de buurt van de regressielijn in figuur 4.6.

De garantiedrempel van 63,4 miljoen ooien, die sinds 1988 van kracht is, wordt in 1988 en 1989 overschreden. In 1989 worden de basisprijzen op grond van dit stabilisatiemechanisme in het VK met 9% en in de rest van de Gemeenschap met 5% gekort. Omdat het aantal geregistreerde ooien, waarop het stabilisatiemechanisme is gebaseerd, lager is dan het aantal ooien waarvoor premies wordt aangevraagd, werkt de garantiedrempel onvoldoende als een rem op de stijging van de Garantie-uitgaven voor schapevlees. Verder is de marktordening in 1989 gewijzigd in die zin, dat de voorschotregeling niet langer beperkt is tot de probleemgebieden. Dit betekent dat er naast de reguliere uitgaven ook additionele uitgaven in de vorm van voorschotten in de niet-probleemgebieden op de begroting van 1989 drukken. De uitgaven in 1989 liggen hierdoor op een vrij hoog niveau.

4.4 Omvang van de melkproduktie en Garantie-uitgaven voor zuivel

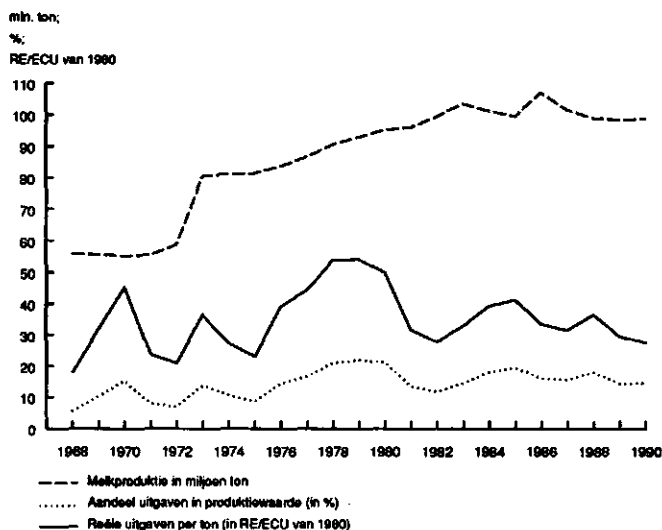
Voor zuivel bestaan zelfvoorzieningsgraden voor de afzonderlijke zuivelprodukten. Omdat melk die niet direct kan worden afgezet, wordt verwerkt tot boter en magere-melkpoeder, vormen met name de zelfvoorzieningsgraden van deze twee produkten een indicatie van de verhouding tussen vraag en aanbod op de zuivelmarkt. Reeds vanaf het begin van de gemeenschappelijke landbouwmarkt liggen de zelfvoorzieningsgraden van boter en magere-melkpoeder boven 100% (zie tabel 4.1). De ontwikkeling van beide zelfvoorzieningsgraden is echter niet gelijk. Het verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven voor zuivel is dan ook afhankelijk van het produkt waarop de zelfvoorzieningsgraad is gebaseerd. Het keuzeprobleem zou kunnen worden opgelost door de produktie en het interne verbruik van de verschillende zuivelprodukten uit te drukken in melkequivalenten (op basis van vet- en magercomponenten) en vervolgens een zelfvoorzieningsgraad voor zuivel te berekenen. De gesubsidieerde interne afzet in de zuivelsector is echter veel groter dan in andere sectoren. De zelfvoorzieningsgraad voor zuivel geeft daardoor een nogal vertekend beeld van de verhouding tussen produktie en intern gebruik, en is derhalve in vergelijking met andere sectoren minder geschikt als verklarende variabele voor de stijging van de Garantie-uitgaven. Een additioneel bezwaar tegen het gebruik van de zelfvoorzieningsgraad voor zuivel vormt de grote heterogeniteit van zuivelprodukten. Deze hebben een verschillende graad van bewerking en daarmee ook een verschil in prijs per melkequivalent (condens is relatief duur en boter goedkoop). Daarnaast lopen de prijselasticiteiten bij export nogal uiteen: de prijselasticiteit van boter is veel hoger dan die van magere-melk poeder (Meester en Oskam, 1983:25, 130). Deze heterogeniteit

heeft tot gevolg dat de zuivelexportmarkt uit een aantal deelmarkten bestaat. De marginale Garantie-uitgaven bij export kunnen dus niet eenduidig worden bepaald: ze zijn afhankelijk van de marginale restituties op elk van de deelmarkten en daarmee van de samenstelling van de export van alle vorige eenheden. Gelet op de aandelen van de EG op de wereldmarkt en internationale afspraken over minimumprijzen voor zuivel, is de realisering van een optimale samenstelling van het zuivelexportpakket van de EG, waarbij de marginale restituties minimaal zijn, uiterst moeilijk. Modelberekeningen voor 1986 hebben aangetoond dat er in dat jaar dan ook geen sprake was van een dergelijke optimale samenstelling (Stumme, 1991:121).

Als alternatieve benadering voor het verklaren van de ontwikkeling van de Garantie-uitgaven voor zuivel is gekozen voor een analyse van de relatie tussen de omvang van de melkproduktie en de reële uitgaven per ton geproduceerde melk. Hoewel de vraagzijde hier buiten beschouwing wordt gelaten, is de achterliggende gedachte in deze analyse analoog aan die in het voorgaande. Er wordt verondersteld dat de niet-gesubsidieerde interne afzet van zuivel min of meer stagneert. Een toename van de productie leidt in dat geval tot een vergroting van het aantal produkten dat met subsidies op de interne markt of met exportrestituties op de wereldmarkt moet worden afgezet. Dit laatste heeft een drukkend effect op de wereldmarktprijzen. Door deze beide vormen van afzet zullen de uitgaven per eenheid produkt omhoog gaan naarmate de productie groter wordt.

De omvang van de EG-melkproduktie neemt door de uitbreiding van EG-6 naar EG-9 in 1973 met ruim een derde toe, zoals in figuur 4.8 te zien is. Vervolgens vertoont de melkproduktie tot 1984 een voortdurende groei. Pogingen om deze stijgende lijn te doorbreken, zoals het instellen van de medeverantwoordelijkheidsheffing voor melkproducenten, premies voor de omschakeling van melk- naar vleesproduktie en een restrictief prijsbeleid, hebben niet het beoogde resultaat. Pas door de invoering van de melkquotering in 1984 wordt de trend omgebogen, weliswaar met nog een knik in 1986 wegens de toetreding van Spanje en Portugal tot de EG.

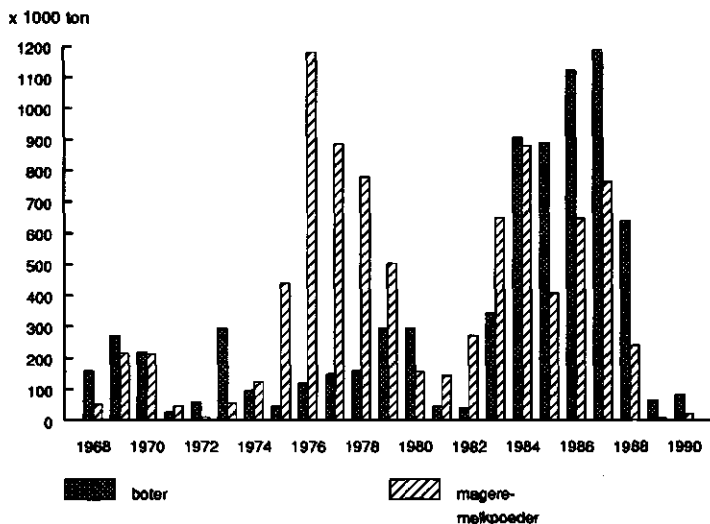
Tot aan de invoering van de melkquotering laten de reële Garantie-uitgaven per ton geproduceerde melk een opwaartse beweging zien, die overigens met veel pieken en dalen gepaard gaat (figuur 4.8). Na 1984/85 vertonen de uitgaven per ton een dalende trend met bescheiden fluctuaties. Dit trendmatig verloop van de reële uitgaven komt ongeveer overeen met dat van de melkproduktie. Begin jaren zeventig bedragen de reële uit-



Figuur 4.8 Zuiveluitgaven en melkproductie in de EG *)

*) EUR6/9/10/12; melkproductie betreft leveranties aan zuivelfabrieken.

Bron: Melkproductie uit CEG, De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, diverse jaren; aandeel uitgaven in produktiewaarde en reële uitgaven per ton gebaseerd op eigen berekeningen.



Figuur 4.9 Interventievoorraden van boter en magere-melkpoeder per 1 april, 1968-1990 (* 1000 ton)

Bron: CEG, De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, diverse jaren.

gaven per ton melk zo'n 30 ECU. Ze stijgen vervolgens tot ongeveer 40 ECU per ton in 1984/85 en dalen daarna tot iets minder dan 30 ECU per ton in 1990. Deze ontwikkeling geeft aan dat de EG er pas in de tweede helft van de jaren tachtig in is geslaagd om de stijging van de reële Garantie-uitgaven per ton melk af te remmen. Gezien het feit dat de reële uitgaven per ton in 1990 ongeveer op hetzelfde niveau liggen als in het begin van de jaren zeventig, kan deze afremming als vrij drastisch worden aangeduid. Omdat de prijzen voor melk over de gehele periode gezien reëel zijn gedaald, is het aandeel van de Garantie-uitgaven in de nominale produktiewaarde per ton melk wel toegenomen: in de jaren 1968-1980 was het aandeel gemiddeld 13,5% en in de jaren 1981-90 15,6% (zie tabel A3).

Zoals al opgemerkt laat de stijgende lijn in de uitgaven per ton tot 1984/85 en de dalende trend daarna nogal wat afwijkingen zien. In 1970, in de tweede helft van de jaren zeventig en 1988 lagen de uitgaven aan de hoge kant, terwijl ze in de jaren 1972, 1975 en 1981-83 juist vrij laag waren. De schommelingen hangen veelal samen met het gevoerde afzetbeleid ten aanzien van boter en magere-melkpoeder: opbouwen of opruimen van interventievoorraden. Het verloop van de omvang van deze voorraden is afgebeeld in figuur 4.9. Hieronder wordt ingegaan op de factoren die de afwijkingen in de desbetreffende jaren hebben teweeggebracht.

De hoge zuiveluitgaven in 1970 werden veroorzaakt doordat de interventie-voorraden boter en magere-melkpoeder, die in de jaren daarvoor in de pakhuizen waren opgeslagen, grotendeels werden opgeruimd. Door de uitbreiding van de melkveestapel was de melkproduktie in 1972 ruim 6% groter dan in het jaar daarvoor. Dit leidde tot een fors aanbod van interventieboter en -poeder, waarvan vooral de boter in voorraad werd gehouden. De Garantie-uitgaven voor zuivel in 1972 bleven dan ook beperkt.

De internationale zuivelmarkt werd in 1975 gekenmerkt door een overschotsituatie. In de VS steeg de zelfvoorziening door een toename van de produktie en een afname van het verbruik van boter en magere-melkpoeder ten gevolge van de relatief gunstige prijzen van plantaardige substituten. Hierdoor viel voor de EG een belangrijke exportmarkt weg. Bovendien verminderde ook de kaasuitvoer naar de VS wegens een conflict over restituties. Bij deze ongunstige afzetperspectieven op de wereldmarkt was de melkverwerking in de EG vooral gericht op de interventieprodukten boter en magere-melkpoeder. De interne boterafzet verliep redelijk maar het interne verbruik van magere-melkpoeder nam met 18% af. Dit kwam doordat de interventieprijzen voor magere-melkpoeder in vergelijking met vismeel en sojaschroot op een te hoog niveau lagen. De melkpoederberg groeide in 1975 dan ook fors.

De hoge Garantie-uitgaven in de zuivelsector in de jaren 1977-1980 werden veroorzaakt door een cumulatie van factoren: forse voorraden (vooral van magere-melkpoeder), veel gesubsidieerde afzet, relatief lage wereldmarktprijzen en dus hoge exportrestituties. Beleidsaanpassingen in deze jaren om de uitgaven op een lager niveau te brengen, hadden geen effect. In 1977 keurde de Raad een programma voor de geleidelijke totstandbrenging van een marktevenwicht voor melk en zuivelprodukten goed. Het programma, dat zowel op de aanbod- als de vraagkant van de zuivelsector was gericht, voorzag in het instellen van een medeverantwoordelijkheidsheffing voor melkproducenten. De ontvangsten van deze heffing werden gebruikt om maatregelen tot verruiming van de markt voor zuivelprodukten te financieren. Te denken valt daarbij aan schoolmelkprogramma's, boter voor ijsbereiding, verkoopbevordering, marktonderzoek en reclame. Verder werden er in het programma premiestelsels voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten en voor de omschakeling van het melkveebestand op rundvleesproductie geïntroduceerd. Voorts werden de bestaande maatregelen om zuivelprodukten af te zetten geïntensiveerd. De medeverantwoordelijkheidsheffing leidde in 1977 slechts tot geringe inkomsten omdat zij pas per 16 september inging. Zowel binnen als buiten de EG bestonden er veel afzetmogelijkheden voor kaas. De produktie van boter en magere-melkpoeder bleef daardoor per saldo gelijk aan die in het voorgaande jaar, maar de uitgaven aan restituties lieten een forse groei zien. Ook de interventie-uitgaven gingen omhoog door bijzondere verkoopmaatregelen, zoals kerstboteracties, consumentensubsidies in het VK en het tegen concurrerende prijzen beschikbaar stellen van magere-melkpoeder aan de mengvoederindustrie. Deze maatregelen drongen de interventievoorraad magere-melkpoeder terug. Deze gesubsidieerde afzetacties om de interventievoorraden te ruimen werden in de jaren daarna voortgezet. De voorraad magere-melkpoeder was in oktober 1979 zover geslonken dat de gesubsidieerde vervoeding aan varkens en pluimvee werd geschorst. Ondanks de grote gesubsidieerde afzet van boter bleef de boterberg groeien. Om de produktiegroei af te remmen werd in de Prijsbesluiten voor 1979/80 tot een bevrozing van de zuivelprijzen overgegaan; in die voor 1980/81 bleef de prijsstijging van zuivel achter bij andere produkten en werd de medeverantwoordelijkheidsheffing verhoogd. Pas in 1980, toen de wereldmarktprijzen weer aantrokken door een stagnerende produktie in een aantal belangrijke exportlanden en de groter wordende vraag uit de OPEC-landen en de SU, kon de botervoorraad substantieel worden gereduceerd.

De zuiveluitgaven van zo'n 3,3 miljard ECU in 1981 en 1982 waren ruim een kwart minder dan die van de omliggende jaren. In 1981 bleef de wereldmarkt gekenmerkt door relatief hoge zuivelprijzen en een ruime

vraag. Mede onder invloed van de aantrekkende dollarkoers gingen de exportrestituties per eenheid produkt omlaag. Ondanks een toename van het exportvolume kwamen de totale restitutie-uitgaven zo op een laag niveau terecht. De opruiming van de interventievoorraden die in de voorgaande jaren had plaats gevonden, resulteerde in geringe interventie-uitgaven voor opslagkosten. Er werden overigens 1981 nauwelijks nieuwe voorraden gevormd doordat de EG-melkproduktie slechts een geringe groei kende wegens ongunstige weersomstandigheden. Voorts leidde de verhoging van de medeverantwoordelijkheidshelling van 2 naar 2,5% van de richtprijs van melk (waarvan de inkomsten als negatieve uitgaven moeten worden beschouwd) tot een vermindering van de interventie-uitgaven. De situatie op de wereldmarkt verslechterde in 1982: het aanbod herstelde zich door de grotere wereldmelkproduktie, de afzet stagneerde en de relatief hoge prijzen daalden enigszins. De zuivelexport van de EG kromp fors in, waardoor de restitutie-uitgaven in 1982 lager waren dan in 1981. De keerzijde van de verminderde export was een aanzienlijke groei van de produktie van boter en magere-melkpoeder. Ondanks intensivering van de gesubsidieerde afzet, zoals een hervatting van de vervoeding van magere-melkpoeder aan varkens en pluimvee, werden de interventievoorraden weer groter. De opslagkosten daarvan waren wat hoger dan in 1981. Met betrekking tot de lage Garantie-uitgaven per ton melk in 1983 kan hetzelfde als in 1982 worden geconstateerd. De situatie op de wereldmarkt voor zuivel in 1983 was gelijk aan die in het jaar daarvoor, zij het dat de prijzen iets lager waren en de dollarkoers iets hoger was. De stagnerende export naar derde landen leidde tot zeer beperkte uitgaven voor restituties. De groei van de melkproduktie werd weer omgezet in boter en magere-melkpoeder, waarvan de voorraden verder toenamen. De interventie-uitgaven lagen derhalve hoger dan in 1982.

Na de invoering van de melkquotering in 1984 besloot de Commissie eind 1986 de onevenwichtige situatie op de zuivelmarkt opnieuw aan te pakken. Via een quotumkorting van 3% over een periode van twee jaar, een beperking van de hoeveelheid produkten die voor interventie in aanmerking komt en een afzetplan voor de enorme botervoorraad, moesten zowel de zuiveloverschotten als de begrotingsuitgaven terug worden gedrongen. De botervoorraad, die in 1986 een recordomvang van ruim 1 miljoen ton had, moest volgens dit plan in 1987 en 1988 worden opgeruimd. Het afzetplan omvatte een viertal verkoopmaatregelen op het terrein van speciale uitvoer, vervoeding, industrieel gebruik en verwerking tot boterconcentraat. De kosten van het plan, die op 3,2 miljard ECU werden begroot, moesten door de Lidstaten worden voorgefinancierd en worden tussen 1989 en 1992 door de EG terugbetaald. Deze aflossingen aan de Lidstaten worden op de begrotingspost "afschrijving interventie-

voorraden" geboekt. Dit betekent dat de Garantie-uitgaven voor zuivel, die op de begrotingen van 1987 en 1988 staan, ruim 1,5 miljard ECU hoger zouden zijn geweest wanneer deze "begrotingstruc" niet was uitgehaald. De reële uitgaven per ton melk in 1988 zouden in dat geval zelfs op 46 ECU uitkomen in plaats van het toch al relatief hoge bedrag van 37 ECU. Het afzetplan verliep succesvol: per 1 april 1989 was de botervoorraad geslonken tot 64000 ton.

De EG-uitvoer van zowel boter als magere-melkpoeder bereikte in 1988 een recordomvang, waarbij de hogere wereldmarktprijzen en de lagere dollarkoers per saldo resulteerden in wat lagere restituties per eenheid produkt dan in 1987 (Van Berkum, 1992:129-130). Door de grote uitvoer lagen de Garantie-uitgaven voor zuivelrestituties in 1988 ruim een kwart boven die in 1987. Ook de interventie-uitgaven gingen in 1988 omhoog door de introductie van de versnelde afschrijving op de interventievoorraden. Op de begrotingspost "zuivel" werd overigens maar zo'n 120 miljoen ECU geboekt; de resterende 300 miljoen ECU kwam op de post "afschrijving interventievoorraden" terecht.

5. SLOTBESCHOUWING

De landbouwwuitgaven van de EG zijn van zo'n 1,5 miljard RE in 1968 tot ruim 28 miljard ECU in 1990 gestegen, wat in reële termen een verviervoudiging betekent. Bij deze toename moet wel worden bedacht dat de Gemeenschappelijke landbouwmarkt tegelijkertijd van zes naar twaalf lidstaten is uitgebreid en dat het volume van de landbouwproduktie eveneens sterk is gegroeid. In deze studie ligt de nadruk op de uitgaven voor de afzonderlijke landbouwprodukten. Daarbij is onder meer aandacht besteed aan het aandeel van elk produkt in de totale landbouwwuitgaven, de landbouwwuitgaven als percentage van de produktiewaarde, de verdeling ervan over de twee vormen van marktordeningen (via prijsondersteuning of via toeslagen) en over restituties en interventies. Vervolgens is voor een aantal produkten nagegaan welke factoren kunnen worden aangewezen als oorzaak voor de stijging van de landbouwwuitgaven. Hieronder wordt eerst een aantal concluderende opmerkingen over dit onderzoek gemaakt. Daarna volgt een korte beschouwing over de ontwikkeling van de Garantie-uitgaven in de nabije toekomst, waarin de besluiten van de EG-Landbouwministers over de hervorming van het GLB met een aantal sterke en zwakke punten in de ontwikkeling van de Garantie-uitgaven in het verleden worden geconfronteerd.

Ruim 20 jaar groen budget: terugblik

Uit deze studie komt naar voren dat er voor de afzonderlijke landbouwprodukten aanzienlijke verschillen in de ontwikkeling van de Garantie-uitgaven bestaan. Een produktgerichte benadering van de EG-landbouwwuitgaven is daarom zinvol.

Het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde van alle marktordeningsprodukten is toegenomen van zo'n 5% aan het begin van de jaren zeventig tot 13% aan het eind van de jaren tachtig. Het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde in de plantaardige sector is wat groter dan dat in de dierlijke sector en stijgt bovendien sneller. Het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde van var-

kens, pluimvee en eieren, groenten en fruit, rundvlees en suiker ligt onder het gemiddelde en dat van zuivel en granen er wat boven. Schapen, olijfolie, oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen, vezelgewassen en tabak hebben een beduidend groter aandeel: aan het eind van de jaren tachtig bedraagt het zo'n drie tot zeven maal het gemiddelde.

Landbouwprodukten zijn in twee groepen ingedeeld: produkten waarvoor de marktordening voornamelijk via prijsondersteuning werkt (bijvoorbeeld granen, suiker, melk en rundvlees) en produkten waarvoor de marktordening via toeslagen is geregeld (bijvoorbeeld oliehoudende zaden, tabak en schapevlees). Ordeningen met prijsondersteuning vergen de meeste Garantie-uitgaven. Het aandeel van deze ordeningen in de Garantie-uitgaven bedraagt gedurende de jaren zeventig circa 90%. In de jaren tachtig groeit het aandeel van de ordeningen met toeslagen, waardoor ze in 1990 beslag leggen op bijna 40% van de totale Garantie-uitgaven. Aan de ene kant zorgt de forse volumegroei van een aantal produkten in de produktgroep, waarvoor de marktordening via toeslagen is geregeld, voor een toename van de Garantie-uitgaven voor deze groep. Aan de andere kant wordt de stijging veroorzaakt doordat het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde van deze groep hoger is dan het gemiddelde. Marktordeningen die via toeslagen werken zijn dus relatief duur.

De stijgende zelfvoorzieningsgraad wordt vaak aangewezen als één van de hoofdoorzaken voor de sterke groei van de landbouwwitgaven. Ceteris paribus kan worden verondersteld dat de Garantie-uitgaven exponentieel gaan stijgen zodra de EG het niveau van volledige zelfvoorziening heeft bereikt. Voor granen, suiker, oliehoudende zaden, rund- en schapevlees blijkt dat een exponentieel verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven niet in alle gevallen duidelijk waarneembaar is. Het verband varieert van zwak voor granen tot vrij sterk voor rund- en schapevlees. Een exponentieel verband tussen de zelfvoorzieningsgraad en de Garantie-uitgaven kan bovendien alleen voor schapevlees worden aangetoond, terwijl voor rundvlees een lineair verband significant beter is. Naast de zelfvoorzieningsgraad zijn er dus nog andere factoren die het verloop van de Garantie-uitgaven bepalen. In de eerste plaats zijn dat de wereldmarktprijzen en de koersverhouding tussen de Amerikaanse dollar en de ECU. In de tweede plaats spelen wijzigingen in het GLB een rol. In het algemeen worden Garantie-uitgaven voor plantaardige produkten in sterkere mate door ontwikkelingen op de wereldmarkt bepaald dan die voor dierlijke produkten. Aanpassingen van het GLB hebben daarentegen een grotere invloed op de uitgaven voor dierlijke produkten. De afwezigheid van een exponentiële stijging van de Garantie-uitgaven bij een toenemende zelfvoorzieningsgraad voor vier van

de vijf onderzochte produkten duidt erop dat de EG tot op zekere hoogte succesvol is geweest in de beheersing van de landbouwwitgaven. Zonder aanpassingen van het GLB zouden de uitgaven vermoedelijk in sterkere mate zijn gestegen.

De ontwikkeling van de reële Garantie-uitgaven per ton geproduceerde melk loopt min of meer parallel aan de ontwikkeling van de melkproduktie in de EG. Tot aan de invoering van de melkquotering in 1984 stijgen zowel de Garantie-uitgaven per ton melk als de melkproduktie. Daarna vertonen beide een daling. Reeds vóór 1984 heeft de EG-Commissie verschillende beleidsaanpassingen doorgevoerd om de stijging van de zuivel-uitgaven en de melkproduktie tot stil staan te brengen. Te denken valt daarbij aan het instellen van een medeverantwoordelijkheidsheffing voor melkproducenten, premies voor de omschakeling van melk- naar vlees- productie en een restrictief prijsbeleid. Er was echter een veel ingrijpendere verandering van het zuivelbeleid - de melkquotering - nodig om de omslag te bewerkstelligen. Deze quotering, die na 1984 verder is aangescherpt, heeft tot gevolg dat de reële Garantie-uitgaven per ton geproduceerde melk in 1990 (iets minder dan 30 ECU) weer op hetzelfde niveau liggen als in het begin van de jaren zeventig.

Het groene budget: vooruitzicht

Een voor de hand liggende vraag in de discussies over de EG-landbouwwitgaven is de volgende: "Welke lessen vallen er uit het verloop van de uitgaven in het verleden te leren voor de toekomst?" De interessantste lessen vormen wellicht die, waarbij de beheersbaarheid van de uitgaven wordt behandeld. In deze studie is een aantal sterke en zwakke punten in de Garantie-uitgavenesignaleerd:

- het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde stijgt in de loop van de tijd;
- marktordeningen die via toeslagen werken zijn relatief duur;
- de uitgaven voor plantaardige produkten worden in sterkere mate door ontwikkelingen op de wereldmarkt bepaald dan die voor dierlijke produkten. Wijzigingen in het GLB hebben daarentegen een grotere invloed op de uitgaven voor dierlijke produkten;
- aanpassingen in het GLB kunnen een exponentiële groei van de landbouwwitgaven voorkomen; alleen fundamentele beleidswijzigingen leiden tot een reductie van de reële uitgaven.

Bezien we deze punten in het licht van de besluiten over de hervorming van het GLB, die de EG-Landbouwministers in mei 1992 hebben genomen naar aanleiding van de MacSharry-voorstellen, dan kunnen de volgende tentatieve opmerkingen over de budgettaire ontwikkeling in de nabije toekomst naar voren worden gebracht.

Door de hervormingsbesluiten zullen de landbouwwitgaven de eerstkomende jaren sneller groeien dan in een situatie van ongewijzigd beleid. De produktiewaarde daarentegen wordt negatief beïnvloed door de lagere prijzen. Deze negatieve invloed kan bovendien worden versterkt als er een vermindering van de omvang van de produktie wordt gerealiseerd. De stijging van het aandeel van de Garantie-uitgaven in de produktiewaarde zal zich dan ook voortzetten.

De verlaging van de gegarandeerde prijzen en een uitbreiding van directe inkomenssteun in de vorm van hectaretoeslagen en hogere premies voor dieren ter compensatie, betekent een accentverschuiving naar relatief dure marktordeningen.

De forse prijsverlaging voor granen leidt tot een kleiner verschil tussen de interne prijs en de wereldmarktprijs. Omdat vooral de uitgaven voor plantaardige produkten gevoelig zijn voor ontwikkelingen op de wereldmarkt, zal de relatieve invloed van de wereldmarkt op de Garantie-uitgaven af kunnen nemen.

De vele beperkingen die de Commissie vooral in de vorm van quoteringen aan de toeslagen heeft verbonden, hebben een remmend effect op de uitgavengroei. De beleidswijzigingen zullen waarschijnlijk een exponentiële groei van de uitgaven kunnen voorkomen. Alleen in de graansector is sprake van een ingrijpende beleidswijziging. Voor granen zou dan ook een ombuiging van de trend in de reële uitgaven in het verschiet kunnen liggen.

LITERATUUR

Berkum, S. van

Het EG-landbouwbeleid en de handelsrelaties met derde landen; Den Haag, LEI-onderzoekverslag 95, 1992

Bruchem, C. van (red.)

Landbouw-Economisch Bericht 1992; Den Haag, LEI-Periodieke Rapportage 1-92, 1992

CEG

Achtste financieel verslag betreffende het EOGFL 1978; Brussel, COM(79)596, 1979

CEG

Tiende financieel verslag betreffende het EOGFL 1980; Brussel, COM(81)506, 1981

CEG

Algemene beschrijving van de regelingen van de gemeenschappelijke landbouwmarkt; Eerste gedeelte: plantaardige produkten; Brussel, Groen Europa 209, 1985a

CEG

Algemene beschrijving van de regelingen van de gemeenschappelijke landbouwmarkt; Tweede gedeelte: dierlijke produkten en gespecialiseerde teelten; Brussel, Groen Europa 210, 1985b

CEG

Toepassing van de stabilisatiemechanismen in de landbouw, deel II-C Schape- en geitenvlees; Brussel, COM (87)452, 1987

CEG

Naar een evenwicht op de landbouwmarkten; Brussel, Groen Europa 3/90, 1990

CEG

Ontwikkeling en toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid; Brussel, COM(91) 258 def., 1991a

CEG

De toestand van de landbouw in de Gemeenschap; Verslag 1990; Brussel/Luxemburg, 1991b

CEG

De toestand van de landbouw in de Gemeenschap; Verslag 1991; Brussel/Luxemburg, 1992

Cesaretti, G.P.

The cost-effectiveness of FEOGA expenditure in: K.J. Thomson en R.M. Warren (red.), *Price and market policies in European agriculture*; Newcastle upon Tyne, 1984

Folmer, C., M.A. Keyzer, M.D. Merbis, H.J.J. Stolwijk en P.J.J. Veenendaal
CAP reform and its differential impact on member states; European Economy, 1992 (verschijnt binnenkort)

Hoogh, J. de

Instrumenten van landbouwpolitiek en hun effecten in: J. de Hoogh en H. J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*; Wageningen, Pudoc, 1988

Lingard, J. en L. Hubbard

The CAP and its effects on developing countries in: C. Ritson en D. Harvey (red.), *The Common Agricultural Policy and the World Economy*; Wallingford, CAB International, 1991

Mangé, E.A.

Waardebepaling van de Europese Rekeneenheid en de Europese Valuta-eenheid; Economisch-Statistische Berichten 64 (1979) 405-407

Meester, G.

Doeleinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de EG; Den Haag, LEI-publikatie 1.15, 1980

Meester, G. en D. Strijker

Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening; Den Haag, WRR, V46, 1985

Meester, G. en D. Strijker

Financieringsproblemen van de EG in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.),
EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten; Wageningen, Pudoc,
1988

OECD

Agricultural Policies, Markets and Trade; Monitoring and Outlook 1990;
Parijs, 1990

OECD

Agricultural Policies, Markets and Trade; Monitoring and Outlook 1991;
Parijs, 1991

Stumme, D.

Die Exportpolitik der Europäischen Gemeinschaft für Milchprodukte; Frank-
furt, Agrarwirtschaft Sonderheft 130, 1991

Terluin, I.J.

*Production, prices and income in EC agriculture; an analysis of the economic
accounts for agriculture 1973-1988*; Luxemburg, Eurostat, 1991

Tracy, M.

Government and agriculture in Western Europe 1880-1988; Hertfordshire,
1989

Veenhof, B.M.

De financiering van de Europese Gemeenschappen; Economisch-Statistische
Berichten 67 (1982) 121-127

APPENDICES

Appendix A Overzicht van de marktordeningen per produkt, 1968-1990

Deze appendix geeft een beknopte beschrijving van de marktordeningen die er voor de afzonderlijke produkten op de gemeenschappelijke landbouwmart bestaan 1). Behalve inzicht in de werking van de marktordeningen geeft deze beschrijving ook een toelichting op de uitgavenposten in tabel A1. De bepalingen van de marktordeningen worden herhaaldelijk gewijzigd of aangevuld. De belangrijkste veranderingen in de marktordeningen zullen worden aangegeven. De gang van zaken rond de periodieke aanpassing van de institutionele prijzen door de Raad van Landbouwministers blijft buiten beschouwing.

Granen

De marktordening voor granen voorziet in een interventieprijs, waartegen de interventiebureaus gedurende het gehele verkoopseizoen verplicht zijn om de hun aangeboden hoeveelheden graan aan te kopen. Het handelsverkeer met derde landen wordt geregeld via heffingen bij de import en restituties bij de export. Voor de produktie van zetmeelhoudende produkten die worden verwerkt in andere industrieën dan de voedingsmiddelenindustrie, wordt een restitutie toegekend. Producenten van durumtarwe, die in gebieden zijn gevestigd met een bijzonder lage opbrengst per hectare, ontvangen een rechtstreeks steunbedrag per ingezaaide hectare. Voor de hoeveelheden graan die aan het einde van het verkoopseizoen in voorraad zijn, wordt een compenserende vergoeding gegeven. Vanaf 1986 dragen graanproducenten (met uitzondering van zeer kleine producenten) via een medeverantwoordelijkheidsheffing bij aan de kosten van het graanbeleid. Sinds 1982/83 geldt een garantiedrempel (een gegarandeerde maximum hoeveelheid) voor granen met uitzondering van durumtarwe. Bij overschrijding van de drempel wordt de interventieprijs in het volgend verkoopseizoen met een bepaald percentage verlaagd. Een garantiedrempel voor durumtarwe wordt in 1984 ingesteld. In 1988 is besloten dat graanproducenten bij overschrijding van de garantiedrempel een evenredig percentage (met een maximum van 3%) van de interventieprijs als extra medeverantwoordelijkheidsheffing moeten betalen.

Rijst

De marktordening geldt voor de gehele produktiehoeveelheid en bestaat uit een interventieprijs, heffingen bij de invoer en restituties bij de uitvoer.

Suiker

De interventieprijs voor suiker is alleen van toepassing op produktie binnen het A- en B-quotum. De suiker die boven deze quota wordt geproduceerd, valt buiten de marktordening. Deze zogenaamde C-suiker wordt opgeslagen en geëxporteerd tegen wereldmarktprijzen. Suikerimport is belast met heffingen, die echter niet gelden voor een bepaald importquotum uit de ACP-landen. Deze landen kunnen krachtens het Lomé-verdrag jaarlijks 1,3 miljoen ton ruwe suiker tegen interne EG-prijzen invoeren. Er worden

1) Zie voor een uitgebreide beschrijving van de marktordeningen: Agra Europe, C.A.P. Monitor en CEG, Groen Europa 209, 210 en 3/90.

alleen restituties op de uitvoer van die suiker gegeven, die binnen het A- en B-quotum valt. Suikerproducenten worden geacht zelf de kosten voor de opslag en afzet van suikeroverschotten (productie minus verbruik) te dragen en betalen derhalve suiker- en isoglucoseheffingen. Deze producentenheffingen bestaan uit 2% van de interventieprijs van A-suiker en 30 tot 37,5% van de interventieprijs van B-suiker, eventueel aangevuld met een extra compenserende heffing.

Olijfolie

Voor olijfolie wordt een representatieve marktprijs vastgesteld op een zodanig niveau dat olijfolie kan concurreren met andere plantaardige oliën. Daarnaast wordt een hogere produktierichtprijs bepaald, die de producent een billijk inkomen garandeert. Verpakingsbedrijven kopen olijfolie op tegen deze laatste prijs en ontvangen een consumptiesteun die het verschil tussen de beide prijzen compenseert. Aan kleine producenten wordt een forfaitaire steun verleend. Verder bestaat er een interventieprijs voor olijfolie, waartegen interventiebureaus olijfolie opkopen. Het handelsverkeer met derde landen wordt geregeld via heffingen op de invoer en restituties op de uitvoer. Sinds 1988 is de ondersteuning aan een gegarandeerde maximumhoeveelheid gebonden.

Oliehoudende zaden

Voor deze zaden geldt een richtprijs, die boven de wereldmarktprijs ligt. Verwerken- de bedrijven betalen deze prijs aan de producenten en ontvangen op hun beurt een verwerkingssteun, die het verschil tussen de richtprijs en de wereldmarktprijs overbruggt. Er bestaat een interventieprijs voor zaden, waartegen de interventiebureaus opkopen. In het verkoopseizoen 1982/83 is er een garantiedrempel voor kool- en raapzaad ingesteld. Een garantiedrempel voor zonnebloemzaad is sinds 1984/85 van kracht. Bij overschrijding daarvan worden de richtprijs en de interventieprijs in het volgende seizoen verlaagd. In 1988 is deze bepaling gewijzigd in die zin dat de richtprijs en de interventieprijs bij overschrijding van de drempel in het lopende seizoen worden verlaagd.

Eiwithoudende gewassen

Voor erwten, tuin- en veldbonen wordt een steundrempelprijs bepaald op een zodanig peil dat deze produkten bij gebruik in diervoeding kunnen concurreren met sojashroot. Daarnaast wordt een hogere minimumprijs voor erwten, tuin- en veldbonen vastgesteld, die is bedoeld om producenten een billijk inkomen te waarborgen. Op voorwaarde dat verwerkingsbedrijven de minimumprijs aan producenten betalen, ontvangen zij een verwerkingssteun ter overbrugging van het verschil tussen de minimumprijs en de steundrempelprijs. Sinds 1988 wordt er voor deze produkten een gegarandeerde maximumhoeveelheid vastgesteld. Als de produktie hoger is dan deze hoeveelheid, wordt de minimumprijs in het lopende seizoen verlaagd. Voor gedroogde voedergrassen (voornamelijk luzerne) wordt een oriëntatieprijs vastgesteld. Verwerkingsbedrijven ontvangen een steunbedrag op basis van het verschil tussen deze prijs en de wereldmarktprijs.

Vezelgewassen en zijderupsen

Voor textielvlas en hennep wordt een steunbedrag per hectare toegekend. Sinds de toetreding van Griekenland tot de EG in 1981 geldt er een streefprijs voor niet-geëgre- neerde katoen, die boven de wereldmarktprijs ligt. Egneringsbedrijven ontvangen een steunbedrag, dat overeenkomt met het verschil tussen de streefprijs en de wereldmarkt-

prijs. Deze steun is vanaf 1987 beperkt tot een maximumhoeveelheid katoen. Is de katoenproductie hoger, dan wordt het steunbedrag aan de egreneringsbedrijven met een bepaald percentage van de streefprijs verlaagd. Producenten van zijderupsen ontvangen een premie per gebruikte doos eieren.

Verse groenten en fruit

Voor een bepaald gedeelte van het jaar worden basisprijzen vastgesteld voor de volgende producten: bloemkool, tomaten, perziken, citroenen, peren, tafeldruiven, appels, mandarijnen, sinaasappelen, abrikozen en aubergines.

Alleen tijdens deze periode kan worden geïntervenieerd door overschotten van bovenstaande produkten tegen bodemprijzen uit de markt te nemen. Deze bodemprijzen zijn erg laag en bedragen gemiddeld de helft van de basisprijs. Sinds 1988 bestaat er per verkoopseizoen een maximum aan de hoeveelheid uit de markt te nemen produkt. Bij overschrijding van de drempel worden de basisprijzen in het volgend verkoopseizoen verlaagd. Gedurende korte periodes kunnen er heffingen op de import worden ingesteld. Bij de uitvoer van appels, sinaasappelen, mandarijnen, citroenen, perziken, noten in de dop, gedopte amandelen, hazelnoten en tomaten worden lage restituties toegekend.

Verwerkte groenten en fruit

Sinds 1977 ontvangen verwerkingsbedrijven van tomaten, peren en perziken een steunbedrag als zij producenten een minimumprijs, die kostendekkend is, bieden. De steun wordt afgeleid van het verschil tussen de prijs van de grondstof in derde landen en de minimumprijs. Krenten en rozijnen, waarvoor een interventieprijs geldt, kunnen alleen tijdens de laatste twee maanden van het verkoopseizoen ter interventie worden aangeboden. Over het algemeen zijn er geen invoerbeperkingen. Bij uitvoer kunnen restituties worden verleend. Met ingang van het seizoen 1984/85 geldt er een garantiedrempel voor de verwerking van krenten en rozijnen. Vanaf 1988 is er ook een garantiedrempel van toepassing op de verwerking van peren en perziken. Bij overschrijding van de drempel wordt het steunbedrag in het volgend verkoopseizoen verlaagd. De garantiedrempel voor de verwerking van tomaten, waartoe in 1984 werd besloten, is in 1985 omgezet in een quotumsysteem, waarbij de steun wordt beperkt tot een vooraf vastgestelde hoeveelheid.

Wijn

Er bestaat alleen een interventieprijs voor tafelwijnen. De marktordening kent een verplichte distillatie om overtollige tafelwijn aan het begin van het oogstjaar aan de markt te onttrekken. Hiervoor krijgen wijnproducenten een vergoeding die beneden de interventieprijs ligt. Wijninvoer uit derde landen is vrij. Bij de uitvoer worden restituties verleend.

Tabak

Voor tabak wordt een streefprijs vastgesteld op een zodanig niveau dat tabakstelers een redelijk inkomen wordt gegarandeerd. Verwerkingsbedrijven krijgen een premie als zij in de EG geoogste tabak tegen de streefprijs afnemen. Deze premie is bedoeld om de EG-tabak een betere concurrentiepositie te geven ten opzichte van gelijkwaardige, geïmporteerde tabak. Tegen een interventieprijs, die 90% van de streefprijs bedraagt, kan tabak bij de interventiebureaus worden aangeboden. In 1988 zijn er gegarandeerde maximumhoeveelheden per tabaksoort ingesteld. Is de tabaksproductie groter dan deze

hoeveelheid, dan worden in hetzelfde seizoen de streefprijs, de interventieprijs en de premie naar rato van de overschrijding verlaagd.

Zuivel

De marktordening bepaalt een richtprijs voor melk en een daarvan afgeleide interventieprijs voor magere-melkpoeder, boter en een aantal Italiaanse kaassoorten. Wanneer zuivelfabrieken bepaalde hoeveelheden melk niet in de vorm van zuivelprodukten kunnen afzetten, worden deze tot magere-melkpoeder en boter verwerkt, die dan aan de interventiebureaus worden aangeboden. Er wordt subsidie gegeven bij de verwerking van ondermelk en magere-melkpoeder tot veevoeders. Voorts kan er steun worden verleend aan tijdelijke particuliere opslag van boter en magere-melkpoeder gedurende de zomerperiode om een regelmatige aanvoer over het hele jaar te garanderen. De afzet van interventieboter wordt bevorderd door deze tegen verlaagde prijzen aan te bieden aan het leger, instellingen zonder winstoogmerk, banketbakkers en andere verwerkende industrieën. De boterafzet wordt verder gestimuleerd door kerstboteracties, de verkoop van boterconcentraat voor keukengebruik en export tegen bodemprijzen naar de Sovjet-Unie. De zuivelordening voorziet ook in maatregelen tot marktverruiming om de consumptie van melk en zuivelprodukten te verhogen. Tot deze maatregelen behoren onder andere het schoolmelkprogramma en subsidies voor produktvernieuwing en marktonderzoek. Import van zuivelprodukten wordt belast met een heffing; bij uitvoer wordt een restitutie verleend. Sinds het melkjaar 1977/78 leveren melkproducenten via de medeverantwoordelijkheidsheffing een bijdrage in de kosten van de zuiveloverschotten. Deze heffing wordt herhaaldelijk aangepast en ligt in de buurt van 1,5% van de richtprijs voor melk. In april 1984 is een quotaregeling ingevoerd, waarbij melkproducenten die hun referentiehoeveelheid overschrijden, worden belast met een "superheffing". Het melkquotum dat in 1984 is vastgesteld, is in de jaren daarna verder gekort.

Rundvlees

Voor rundvlees wordt een interventieprijs bepaald, die vanaf het verkoopseizoen 1984/85 niet langer voor "levend gewicht" maar voor "geslacht gewicht" geldt. In 1986 worden de interventiebepalingen aangescherpt en sinds 1989 is hoeveelheid rundvlees die ter interventie mag worden aangeboden, aan een maximum gebonden. In het handelsverkeer met derde landen wordt de import met heffingen belast en worden er bij export subsidies gegeven. Om de daling van de veestapel tegen te gaan, wordt in Griekenland, Ierland, Italië en Noord-Ierland een premie bij de geboorte van kalveren gegeven. Vanaf 1980 bestaat er een premieregeling voor zoogkoeien in alle lidstaten. Sinds 1987 is er ook een premieregeling voor stieren van kracht.

Schape- en geitevlees

De regeling, die in 1980 van start is gegaan, kent een naar seizoen gedifferentieerde basisprijs. Als de prijs op de interne markt minder dan 90% van de basisprijs bedraagt, kan steun voor particuliere opslag worden verleend. Interventiebureaus kunnen tot interventie overgaan als de interne marktprijs 15% onder de basisprijs ligt. De mogelijkheid tot interventie is met ingang van 1990/91 afgeschaft. Het Verenigd Koninkrijk kent een afwijkend systeem. Daar bestaat een richtniveau, dat overeenkomt met 85% van de basisprijs. Als de marktprijs in het Verenigd Koninkrijk onder dit niveau komt, wordt een slachtpremie uitgekeerd, die gelijk is aan het verschil tussen de marktprijs en het richtniveau. Bij uitvoer van schapevlees naar andere lidstaten wordt deze premie teruggeworpen (de zogenaamde claw-back). Verder voorziet de regeling in een naar regio gediffe-

rentieerde premie per ooi. In elke schapenregio wordt het verschil tussen de basisprijs en de verwachte marktprijs voor het lopende verkoopseizoen vermenigvuldigd met het aantal tonnen schapevlees dat in het vorige seizoen is geproduceerd. Door dit bedrag te delen door het aantal ooiën in de regio wordt de premie per ooi verkregen. Sinds 1988 geldt er een maximum voor de omvang van de schapenstapel, uitgesplitst naar een quotum voor het Verenigd Koninkrijk en een quotum voor de rest van de Gemeenschap. Bij overschrijding van deze omvang wordt de basisprijs in het betrokken seizoen evenredig verlaagd.

Varkensvlees

Voor varkensvlees wordt een basisprijs vastgesteld, die gelijk is aan de gemiddelde produktiekosten. Wanneer de marktprijs voor geslachte varkens minder dan 103% van de basisprijs bedraagt, wordt tot interventie overgegaan. Deze bestaat soms uit het aankopen van varkensvlees door interventiebureaus tegen 78% tot 92% van de basisprijs. Meestal wordt er echter steun gegeven voor particuliere opslag. Bij invoer uit derde landen gelden invoerheffingen die zijn afgeleid van de graanprijzen. Bij uitvoer wordt een restitutie toegekend.

Pluimvee en eieren

Er vindt via importheffingen en exportrestituties alleen bescherming aan de grens plaats. De importheffing is afgeleid van de hoeveelheid graan die nodig is om 1 kilogram kippevlees te produceren in de Gemeenschap. De exportrestitutie is gelijk aan het verschil tussen de produktprijs in de EG en die in derde landen.

Appendix B Enkele opmerkingen over het gebruik van rekeneenheden, Europese Rekeneenheden en European Currency Units in deze studie

De munteenheid waarin gemeenschappelijke prijzen en waarden worden uitgedrukt, is door veranderingen in het internationale monetaire stelsel in de loop der jaren een aantal malen gewijzigd. Achtereenvolgens werd gebruik gemaakt van de Rekeneenheid (RE), de Europese Rekeneenheid (ERE) en de ECU, terwijl Eurostat daarnaast nog de EUR hanteerde. Omdat deze munteenheden niet in alle gevallen identiek aan elkaar zijn, dienen gebruikers van langlopende tijdreeksen voor de EG rekening te houden met discontinuïteiten, die zich voor kunnen doen bij de overgang van de ene munteenheid naar de andere.

De RE was de eerste rekeneenheid in de Gemeenschap. De waarde ervan was in de jaren zestig gelijk aan 1 Amerikaanse dollar of 0.8887 gram fijn goud. In Eurostat-statistieken wordt de RE aangeduid als EUR (Tracy, 1989:364). Omdat er na de val van het vaste wisselkoersstelsel in 1973/74 behoefte kwam aan een nieuwe gemeenschappelijke rekeneenheid, creëerde de Europese Commissie in maart 1975 de ERE. De ERE, waarvan de waarde afwijkt van de RE, was een korfvaluta, die bestond uit vaste wegingspercentages van de munten van de negen toenmalige lidstaten. Op het moment van invoeren was de waarde van de ERE gelijk aan de waarde die 1 Special Drawing Right (= \$1.206) had op 28 juni 1974 ¹⁾ (Mangé, 1979:405). De vorming van het Europese Monetaire Stelsel (1979) ging gepaard met de introductie van de ECU, een korfvaluta met dezelfde definitie als de ERE, echter met het verschil dat de wegingspercentages van de munten van de lidstaten niet langer onveranderlijk waren. Eén en ander betekent dat er zich bij de overgang van RE of EUR naar ERE wel, en bij de overgang van ERE naar ECU geen discontinuïteiten in de reeksen voordoen.

Voor de EG-begroting worden tot 1978 RE gebruikt, daarna ERE en vanaf 1981 ECU's. De uitgaven van de afdeling Garantie zijn voor de jaren 1974-1977 omgerekend in ERE (CEG, 1979:92 en CEG, 1981:65-66). De uitgaven van de afdeling Garantie in 1974 uitgedrukt in RE en ERE zijn nagenoeg gelijk, zodat de overgang van RE in 1973 naar ERE in 1974 in de reeks Garantie-uitgaven (zie tabel A1) geen discontinuïteit oplevert. Voor de afdeling Oriëntatie zijn ons geen conversies bekend, zodat in de reeks Oriëntatie-uitgaven en derhalve ook de EOGFL-uitgaven een breuk optreedt tussen 1977 en 1978. Omdat er RE-waarden voor de Oriëntatie- en EOGFL-uitgaven in 1978 bekend zijn, kan de verandering in de uitgaven tussen 1977 en 1978 wel worden vastgesteld (zie tabel 2.1). Data voor produktiewaarden en inkomens in de landbouw zijn tot 1973 in EUR uitgedrukt, van 1973 tot 1978 zowel in EUR als ECU en daarna in ECU. Bij het combineren van reeksen (bijvoorbeeld bij de berekening van de Garantie-uitgaven als percentage van de produktiewaarde) zijn steeds data gebruikt die in dezelfde munteenheid zijn uitgedrukt.

1) Op deze datum kwam er formeel een einde aan het Bretton Woods-stelsel.

Appendix C Gedetailleerde tabellen

Tabel A1 Basistabel uitgaven EOGFL-Garantie 1968-1991 (in miljoen RE/ERE/ECU) a)

Regel no.	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1 Granen	556	1042	894	474	908	1030	383	589	656	630
2 Restituties	373	571	494	286	556	529	67	330	403	366
3 Interventies	183	471	400	188	352	501	317	259	253	264
4 - Produktierestitutie					189	167	195	91	51	77
5 - Steun durumtarwe					110	138	69	103	83	135
6 - Opslag					54	72			58	52
7 - Medevertw. heffing										
8 Rijst	9	40	60	50	50	11	1	3	18	14
9 Restituties	9	39	58	49	48	11	0	3	18	13
10 Interventies	0	1	2	1	2	1	1	1	0	0
11 Suiker	157	216	193	110	152	137	106	271	229	598
12 Restituties	80	93	93	63	66	55	8	28	62	409
13 Interventies	77	123	100	47	86	81	98	243	167	189
14 - Opslag					78	73	77	95	148	178
15 Olijfolie					236	282	109	158	129	161
16 Restituties					1	1				
17 Interventies					235	281	109	158	129	161
18 Oliehoudende zaden b)	170	369	281	113	100	86	10	29	103	86
19 Restituties	4	7	2	2	4	2			10	1
20 Interventies	165	360	279	111	95	85	10	29	93	85
21 Eiwithoudende gewassen c)							4	11	15	14
22 Peulvruchten										
23 Gedroogde voedergewassen							4	11	15	14
24 Vezelgew. en zijderupsen c)			6	1	11	7	12	15	20	15
25 Vlas, hennep en katoen					11	6	12	14	20	15
26 Groenten en fruit	24	52	56	54	61	35	59	73	185	178
27 Restituties	1	24	16	7	33	26	15	29	44	50
28 - vers										
29 - verwerkt										
30 Interventies	22	29	41	47	28	9	43	44	141	128
31 - vers										125
32 - verwerkt										4
33 Wijn				28	58	12	41	141	134	90
34 Restituties				0	0	1	0	1	2	1
35 Interventies				28	57	12	41	141	130	81
36 Tabak c)			5	74	88	130	166	201	185	205

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (r)	Regel no.
1113	1564	1669	1921	1825	2441	1650	2311	3392	4138	4264	3150	3800	5077	1
832	1185	1175	1206	1065	1525	918	1077	1712	3071	2925	2597	2443	3602	2
281	379	494	715	760	916	732	1234	1680	1067	1340	553	1356	1476	3
117	143	148	129	135	130	176	181	178	236	393	301	276	419	4
89	115	129	171	166	219	200	243	211	256	275	365	420	516	5
72	89	213	342	453	566	356	810	1347	937	1275	576	1251	1419	6
								-56	-379	-678	-799	-656	-924	7
18	43	59	22	50	93	48	50	94	99	73	112	85	112	8
17	42	44	17	41	68	27	37	92	95	61	45	29	78	9
1	1	14	5	9	25	21	14	2	4	12	66	56	34	10
878	940	575	768	1242	1316	1632	1805	1725	2036	2082	1980	1388	1815	11
640	685	286	409	744	758	1190	1353	1238	1516	1566	1451	926	1251	12
238	255	289	358	498	558	442	452	487	520	516	529	462	564	13
228	240	273	344	490	551	430	440	471	469	429	422	383	461	14
144	358	290	443	493	675	1096	692	604	1139	945	1465	1168	1874	15
												135	112	16
144	358	290										1033	1762	17
131	204	344	583	721	946	656	1111	2028	2687	2972	2674	3477	3550	18
0	1	4										1	1	19
131	202	340										3476	3549	20
43	62	61	66	83	142	216	373	460	587	689	643	834	959	21
	15	27	31	41	85	139	256	305	419	471	424	536	551	22
43	47	34	34	42	58	76	117	154	167	218	219	298	404	23
15	18	17	72	116	160	108	241	565	306	454	601	580	522	24
15	18	17	72	116	160	108	241	565	306	454	601	580	502	25
101	443	687	641	914	1196	1455	1231	986	967	708	1019	1253	1107	26
48	35	41	43	60	58	59	75	77	67	65	79	81	95	27
		39	41	53	52	50	63	65	52	49	63	67	77	28
		2	2	7	6	9	12	12	15	16	15	14	18	29
53	408	646	598	855	1138	1396	1156	909	900	644	940	1172	1012	30
49	123	156	180	305	398	569	339	492	534	234	433	603	412	31
4	285	490	418	550	740	827	817	417	367	410	507	569	600	32
64	62	300	459	571	659	1223	921	631	800	1546	1148	745	1048	33
2	5	26	26	32	20	19	19	11	20	44	45	55	56	34
52	57	273	434	539	639	1204	903	620	780	1502	1102	691	992	35
216	225	309	362	623	671	776	863	782	804	966	1139	1232	1330	36

Tabel A1 (vervolg)

Regel no.	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
37 Zuivelprodukten d)	351	655	991	566	574	1497	1258	1194	2278	2924
38 Restituties	223	299	431	297	156	767	362	331	766	1417
39 Interventies	128	355	560	269	418	730	896	862	1512	1507
40 - Steun ondermelk					224	364	499	539	657	853
41 - Opslag magere-melkpoeder								502	310	682
42 - Opslag boter e)					110	115	259	190	246	274
43 - Boterafzet										82
44 - Bijdrage melkproducenten									-24	-156
45 - Marktverruiming										
46 Rundvlees	10	25	31	19	7	17	322	923	616	468
47 Restituties	10	19	25	17	7	3	54	146	134	132
48 Interventies f)		6	6	2		13	268	777	482	336
49 - Opslag						13	251	407	348	291
50 - Premies geboorte kalveren							88	47	41	77
51 - Premies zoogkoeien										
52 Schape- en geitevlees c)										
53 Varkensvlees	43	51	43	52	50	97	70	57	29	37
54 Restituties	43	51	43	49	49	97	60	41	25	29
55 Interventies				3	0	0	10	16	4	8
56 Eieren en slachtpluimvee	5	9	17	12	12	23	18	9	15	26
57 Restituties eieren	1	3	6						6	6
58 Restituties pluimvee	4	6	11						9	20
59 Overige produkten g)	15	27	26	19	23	47	36	66	118	173
60 Compenserende Bedragen Toetreding						264	346	445	402	201
61 Monetair Compenserende Bedragen						140	154	336	433	989
62 Afschrijving interventievoorraden h)										
63 Restituties voedselschenken i)										
64 TOTAAL EOGFL-GARANTIE	1341	2490	2604	1571	2330	3815	3095	4523	5587	6830

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (r)	Regel no.
4015	4528	4752	3343	3328	4396	5442	5933	5406	5013	5915	4987	4956	5637	37
1565	2088	2746	1886	1521	1327	1943	2028	2155	2258	3014	2869	1931	2249	38
2450	2440	2006	1456	1806	3069	3498	3905	3251	2755	2901	2118	3025	3388	39
1132	1310	1282	1157	1311	1631	1841	1827	1950	1743	1623	1081	844	1053	40
	361	21	83	135	635	820	580	384	244	-11	2	395	271	41
506	476	440	215	197	411	830	1326	1035	706	708	456	581	661	42
113	169	208	212	414	494	450	403	202	253	242	355	525	670	43
	-94	-223	-479	-573	-527	-749	-637	-717	-601	-536	-890	-348	-352	44
50	110	109	106	106	154	184	210	205	311	782	1002	269	248	45
639	748	1363	1437	1159	1737	2547	2746	3482	2149	2476	2429	2833	4295	46
145	270	716	825	644	828	1393	1339	1214	878	769	1343	1110	1282	47
493	478	648	612	515	908	1154	1407	2267	1271	1707	1085	1723	3013	48
413	417	504	393	342	632	815	1094	2031	1050	1246	663	997	2303	49
	60	78	102	74	103	152	117	72	19	42	41	32		50
		42	95	91	91	90	113	91	62	156	182	292	367	51
		54	192	252	306	434	502	617	574	1294	1453	1452	1790	52
45	105	116	155	112	145	196	165	152	159	216	261	247	252	53
32	78	92	133	96	120	157	103	75	112	172	199	174	200	54
13	27	24	22	16	25	39	63	77	47	43	62	73	53	55
38	79	86	84	104	123	70	63	98	152	194	234	179	169	56
7	16	18	18	24	30	20	18	27	29	33	48	33	36	57
31	64	68	66	80	93	49	45	71	123	161	186	145	134	58
255	309	283	357	502	425	450	648	691	652	812	844	847	1513	59
27	1	-	0	0	0	0	0	6	18	64	42	37	28	60
880	708	299	238	313	488	376	190	476	637	505	323	271	131	61
										1240	1443	1361	797	62
									259	243	133	86	217	63
8673	10441	11315	10980	12406	15812	18347	19744	22137	22968	27687	25873	26454	32386	64

Noten bij tabel A1:

- a) Tot en met 1973 zijn de bedragen in Rekeneenheden (RE) uitgedrukt; van 1974-75 in Europese Rekeneenheden (ERE) en daarna in ECU.
Bedragen voor 1991 zijn ramingen.
Begrotingsjaren 1968-1986 zijn kalenderjaren; begrotingsjaar 1987 loopt van 1 januari tot 31 oktober; begrotingsjaar 1988 loopt van 1 november 1987 tot 15 oktober 1988 en begrotingsjaren 1989 e.v. lopen van 16 oktober van het voorgaande kalenderjaar tot 15 oktober in het lopende kalenderjaar.
De begrotingsjaren 1968 en 1969 zijn berekend uit de cijfers van de begrotingsjaren 1967/68 (1 juli 1967 tot 30 juni 1968), 1968/1969 (1 juli 1968 tot 30 juni 1969) en het tweede semester van 1969 (1 juli tot 31 december 1969).
- b) Tot en met 1971 valt olijfolie hier ook onder.
- c) De uitgaven voor een aantal produkten zijn niet gespecificeerd naar restituties en interventies. De uitgaven voor eiwithoudende gewassen, vezelgewassen, zijderupsen en schape- en geitenvlees bestaan alleen uit interventies; die voor tabak uit interventies en uit enkele procenten restituties.
- d) Bij zuivel is in 1968/69 170 miljoen RE teveel geboekt. Omdat het niet duidelijk is waar de oorzaak ligt, is van het oorspronkelijke cijfer voor zowel interventies als restituties 85 miljoen RE afgetrokken.
- e) Vóór 1977 viel de post "Boterazet" onder de post "Opslag boter".
- f) Vanaf 1987 bevatten de interventies ook uitgaven voor stierpremieën. Deze uitgaven zijn ongeveer even hoog als de uitgaven voor premies voor zoogkoeien.
- g) Deze post heeft betrekking op uitgaven voor "overige sectoren" (zaaizaad en hop), "niet in bijlage II vermelde produkten" en visserijprodukten. Incidentele uitgaven in de financieel-administratieve sfeer vallen ook onder deze post. Het gaat daarbij om communautaire compensatiemaatregelen, rente ten gevolge van hervormingen in de financieringswijze, gratis uitreiking van interventieprodukten, braaklegging en maatregelen die rechtstreeks verband houden met het marktbeheer.
- h) Deze post verwijst voornamelijk naar de afschrijving op interventie-voorraden granen, boter en rundvlees.
- i) Tot en met 1986 werden de restituties voor voedselhulp geboekt bij de restitutie-uitgaven van de desbetreffende produkten (voornamelijk granen, rijst, suiker, boterolie en magere-melkpoeder). Vanaf 1987 worden deze restituties op een afzonderlijke post "restituties voor voedselschenken" geboekt.

Bronnen:

CEG, Eerste financieel verslag betreffende het EOGFL, 1971, p. 13 en p. 63 voor de jaren 1967/68 tot 1971;
CEG, De landbouw in de verruimde Gemeenschap, Verslag 1973, Deel III, p. 258 voor het jaar 1972;
CEG, Verslag over de landbouw in de Gemeenschap 1975, Deel III, p. 359 voor het jaar 1973;
CEG, Achtste financieel verslag betreffende het EOGFL, p. 92 voor de jaren 1974 en 1975;
CEG, Tiende financieel verslag betreffende het EOGFL, p. 65-66, voor de jaren 1976-1980;
CEG, Vijftiende financieel verslag betreffende het EOGFL, p. 82-83, voor de jaren 1981-1985;
CEG, Negentiende financieel verslag betreffende het EOGFL, p. 99-100, voor de jaren 1986-1989;
CEG, Twintigste financieel verslag betreffende het EOGFL, p. 106-108, voor 1990;
CEG, Werkdocument Ontwerp-eenentwintigste financieel verslag betreffende het EOGFL, bijlage 3, voor 1991.

Tabel A2 Aandeel producten in de totale Garantie-uitgaven (in %)

Regel no.	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1 Granen	41	42	34	30	39	27	12	13	12	9
2 Rijst	1	2	2	3	2	0	0	0	0	0
3 Suiker	12	9	7	7	7	4	3	6	4	9
4 Olijfolie a)	13	15	11	7	10	7	4	4	2	2
5 Oliehoudende zaden b)	13	15	11	7	4	2	0	1	2	1
6 Eiwithoudende gewassen							0	0	0	0
7 Vezelgewassen en zijderupsen			0	0	0	0	0	0	0	0
8 Groenten en fruit	2	2	2	3	3	1	2	2	3	3
9 Wijn				2	2	0	1	3	2	1
10 Tabak			0	5	4	3	5	4	3	3
11 Totaal bovenstaande plant- aardige producten	68	69	57	57	71	45	29	33	30	29
12 Zuivelproducten	26	26	38	36	25	39	41	26	41	43
13 Rundvlees	1	1	1	1	0	0	10	20	11	7
14 Schape- en geitenvlees										
15 Varkensvlees	3	2	2	3	2	3	2	1	1	1
16 Eieren en slachtpluimvee	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0
17 Totaal bovenstaande dierlijke producten	30	30	42	41	28	43	54	48	53	51
18 Totaal bovenstaande pro- dukten c)	99	99	99	99	99	88	83	81	83	80
19 Monetair Compenserende Bedragen							4	5	7	14

a) Tot en met 1971 inclusief oliehoudende zaden; b) Tot en met 1971 inclusief olijfolie; c) Percentages tellen niet op tot 100 omdat de uitgaven voor een aantal begrotingsposten zijn weggelaten.

Bron: Eigen berekeningen op basis van tabel A1.

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (r)	Regel no.
13	15	15	17	15	15	9	12	15	18	15	12	14	16	1
0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
10	9	5	7	10	8	9	9	8	9	8	8	5	6	3
2	3	3	4	4	4	6	4	3	5	3	6	4	6	4
2	2	3	5	6	6	4	6	9	12	11	10	13	11	5
0	1	1	1	1	1	1	2	2	3	2	2	3	3	6
0	0	0	1	1	1	1	1	3	1	2	2	2	2	7
1	4	6	6	7	8	8	6	4	4	3	4	5	3	8
1	1	3	4	5	4	7	5	3	3	6	4	3	3	9
2	2	3	3	5	4	4	4	4	3	3	4	5	4	10
31	38	38	49	54	52	48	49	51	59	53	54	55	54	11
46	43	42	30	27	28	30	30	24	22	21	19	19	17	12
7	7	12	13	9	11	14	14	16	9	9	9	11	13	13
		0	2	2	2	2	3	3	2	5	6	5	6	14
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	16
55	52	56	47	40	42	47	48	44	35	36	36	37	37	17
86	90	94	96	93	95	96	96	95	94	90	90	92	91	18
10	7	3	2	3	3	2	1	2	3	2	1	1	0	19

Tabel A3 *Garantie-uitgaven als percentage van de produktiewaarde in lopende prijzen in de EG a)*

Regel no.	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1 Granen	14	28	23	10	18	15	4	8	8
2 Rijst	9	30	50	37	41	6	1	2	9
3 Suiker	19	25	23	11	15	10	6	12	10
4 Suiker, netto b)	.	.	7	0	-3	2	2	8	4
5 Olijfolie c)	38	70	53	15	73	47	14	15	27
6 Oliehoudende zaden d)	38	70	53	15	50	38	3	10	33
7 Eiwithoudende gewassen							2	6	12
8 Vezelgewassen			26	2	32	20	25	35	61
9 Groenten en fruit	1	1	1	1	1	0	1	1	2
10 Wijn				1	2	0	1	4	3
11 Tabak			2	42	43	52	63	61	55
12 Melk	5	10	15	8	7	14	11	9	15
13 Rundvee	0	0	1	0	0	0	3	7	5
14 Schapen en geiten									
15 Varkens	1	1	1	1	1	1	1	1	0
16 Eieren en pluimvee	0	0	1	0	0	0	0	0	0
17 Totaal bovenstaande produkten e)	4,3	7,6	7,6	4,3	5,7	5,8	4,2	5,5	6,2

a) EUR6 van 1968-1972; EUR9 van 1973-1980; EUR10 van 1981-1985 en EUR12 van 1986-1990; b) Uitgaven voor suiker verminderd met de inkomsten uit suikerheffingen; c) Tot en met 1971 inclusief oliehoudende zaden; d) Tot en met 1971 inclusief olijfolie; e) Voor suiker zijn netto-uitgaven gebruikt.

Bronnen: Eurostat, Landbouwrekeningen, diverse jaren voor waarde landbouwprodukten; Tabel A1 voor Garantie-uitgaven.

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (r)	Regel no.
6	9	12	12	12	10	13	7	12	15	19	19	14	18	1
7	6	14	21	6	11	21	10	9	15	15	11	15	12	2
22	31	29	17	19	32	37	43	46	38	47	47	42	30	3
10	17	15	3	7	14	10	12	19	14	13	16	13	0	4
14	21	41	22	27	33	27	82	28	28	37	32	49	43	5
28	33	43	43	58	47	55	29	41	54	60	70	59	75	6
8	25	30	31	21	20	31	35	46	37	45	49	45	56	7
24	26	29	29	23	32	32	17	38	71	38	45	60	57	8
2	1	4	5	4	5	6	7	6	4	4	3	4	4	9
2	1	1	5	8	7	9	18	26	6	9	19	10	6	10
66	60	51	77	48	66	76	74	83	73	81	88	92	98	11
17	21	22	21	14	12	14	18	20	16	16	18	14	15	12
3	4	4	8	7	5	8	11	12	15	10	10	10	12	13
			3	8	9	12	16	18	16	15	32	35	34	14
0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	16
6,6	8,4	9,7	10,3	8,8	8,6	10,8	12,1	13,4	12,7	13,4	15,0	13,0	13,4	17

Tabel A4 Garantie-uitgaven per soort marktordening

Jaar	Prijsondersteuning a)		Toeslagen b)	
	in miljoen RE/ERE/ECU	als % tot.uitg.	in miljoen RE/ERE/ECU	als % tot.uitg.
1968	1154	87,2	170	12,8
1969	2090	85,0	369	15,0
1970	2285	88,6	293	11,4
1971	1365	87,9	188	12,1
1972	1872	81,1	435	18,9
1973	2858	85,0	505	15,0
1974	2258	88,2	302	11,8
1975	3261	88,7	414	11,3
1976	4160	90,2	453	9,8
1977	4961	91,1	484	8,9
1978	6905	92,6	553	7,4
1979	8226	87,7	1151	12,3
1980	9114	85,3	1567	14,7
1981	8409	79,7	2137	20,3
1982	8748	75,5	2843	24,5
1983	11360	75,7	3646	24,3
1984	13425	76,5	4121	23,5
1985	14396	75,7	4610	24,3
1986	15537	73,9	5485	26,1
1987	15131	70,0	6479	30,0
1988	17048	68,8	7746	31,2
1989	14796	63,5	8495	36,5
1990	14903	61,5	9327	38,5

a) Betreft de volgende produkten: granen, rijst, suiker, verse groenten en fruit, wijn, zuivelprodukten, rundvlees, varkensvlees, eieren en slachtpluimvee. Indeling in deze groep sluit overigens niet uit dat er geen toeslagen worden gegeven; b) Betreft de volgende produkten: olijfolie, oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen, verwerkte groenten en fruit, tabak, en schape- en geitenvlees. Indeling in deze groep sluit overigens niet uit dat er geen prijsondersteuning wordt gegeven.

Bron: Eigen berekeningen op basis van tabel A1.

Tabel A5 Ontwikkeling van de Garantie-uitgaven voor restituties en interventies

Jaar	Interventies		Restituties		Totaal interv. en rest.	
	in mln. RE/ECU	in % Gar.uitg.	in mln. RE/ECU	in % Gar.uitg.	in mln. RE/ECU	in % Gar.uitg.
1968	575	43,5	748	56,5	1324	98,7
1969	1345	54,7	1112	45,2	2457	98,7
1970	1399	54,3	1179	45,7	2577	99,0
1971	770	49,6	783	50,4	1553	98,8
1972	1374	59,6	932	40,4	2307	99,0
1973	1848	55,0	1515	45,0	3363	88,2
1974	1975	77,2	584	22,8	2559	82,7
1975	2758	75,0	918	25,0	3675	81,3
1976	3132	67,9	1478	32,0	4611	82,6
1977	2993	55,0	2445	44,9	5438	79,7
1978	4129	55,4	3319	44,5	7448	86,0
1979	4910	52,4	4468	47,6	9378	89,8
1980	5465	51,2	5215	48,8	10681	94,4
1981	5916	56,1	4629	43,9	10546	96,0
1982	7285	62,8	4306	37,2	11591	93,4
1983	10179	67,8	4828	32,2	15007	94,9
1984	11771	67,1	5775	32,9	17546	95,6
1985	12914	67,9	6093	32,1	19006	96,3
1986	14349	68,3	6672	31,7	21021	95,0
1987	13442	62,2	8168	37,8	21610	94,1
1988	15985	64,5	8809	35,5	24794	89,5
1989	14429	61,9	8863	38,1	23292	90,0
1990	17168	70,9	7063	29,2	24231	91,6

Bron: Eigen berekeningen op basis van tabel A1.

Tabel A6 Aandeel van restituties en interventies in de Garantie-uitgaven voor granen, suiker, zuivel en rundvlees (in %)

	Granen		Suiker		Zuivel		Rundvlees	
	rest.	interv.	rest.	interv.	rest.	interv.	rest.	interv.
1968	67,2	32,8	51,1	48,9	63,5	36,5	100,0	-
1969	54,8	45,2	43,2	56,8	45,7	54,3	75,4	24,6
1970	55,2	44,8	48,1	51,9	43,5	56,5	81,5	18,5
1971	60,4	39,6	57,2	42,8	52,5	47,5	91,6	8,4
1972	61,2	38,8	43,4	56,6	27,1	72,9	100,0	-
1973	51,4	48,6	40,6	59,4	51,2	48,8	19,3	80,7
1974	17,4	82,6	7,4	92,6	28,7	71,3	16,9	83,1
1975	56,0	44,0	10,3	89,7	27,8	72,2	15,8	84,2
1976	61,5	38,5	27,0	73,0	33,6	66,4	21,7	78,3
1977	58,1	41,9	68,4	31,6	48,5	51,5	28,2	71,8
1978	74,8	25,2	72,9	27,1	39,0	61,0	22,8	77,2
1979	75,8	24,2	72,9	27,1	46,1	53,9	36,1	63,9
1980	70,4	29,6	49,8	50,2	57,8	42,2	52,5	47,5
1981	62,8	37,2	53,3	46,7	56,4	43,6	57,4	42,6
1982	58,4	41,6	59,9	40,1	45,7	54,3	55,5	44,5
1983	62,5	37,5	57,6	42,4	30,2	69,8	47,7	52,3
1984	55,7	44,3	72,9	27,1	35,7	64,3	54,7	45,3
1985	46,6	53,4	75,0	25,0	34,2	65,8	48,8	51,2
1986	50,5	49,5	71,8	28,2	39,9	60,1	34,9	65,1
1987	74,2	25,8	74,5	25,5	45,0	55,0	40,9	59,1
1988	68,6	31,4	75,2	24,8	51,0	49,0	31,0	69,0
1989	82,4	17,6	73,3	26,7	57,5	42,5	55,3	44,7
1990	64,3	35,7	66,7	33,3	39,0	61,0	39,2	60,8

Bron: Eigen berekeningen op basis van tabel A1.